

---

# MAGYAR PARLAMENTARIZMUS

---

PESTI SÁNDOR

## Parlament és parlamentarizmus Magyarországon (1848–1945) II. rész\*

### A PARLAMENT A POLITIKAI RENDSZERBEN

A modern parlamentarizmus kialakulásától kezdve az egyik legalapvetőbb – és egyben legtöbbet tárgyalt – kérdés a névadó intézmény súlya, szerepe és viszonya a többi hatalmi aktorhoz. A klasszikus intézmények közül elsősorban a kormány, mint végrehajtó hatalom és az államfői hatalom merült fel. A későbbiekben pedig egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a modern politika olyan meghatározó szereplői, mint a pártok, a különböző érdek- és szakmai szervezetek, nyomásgyakorló csoportok, think-tank szervezetek, illetve viszonylag újabb közhatalmi szereplőként az alkotmánybíróság. Ebben a fejezetben a magyar parlamentnek a kormányhoz és az államfői hatalomhoz való viszonyulását tekintem át részletesebben.

#### 1. A parlament-kormány viszonyrendszer

A közjogászok és politikusok parlament-kormány viszonyrendszert érintő nézetei a kezdetektől meglehetősen ambivalensnek tekinthetők. A véleményekben érezhetően keveredik a klasszi-

\* Az frás I. részét előző számunkban közzöltük. A tanulmány 1945–2002 közötti időszakot tárgyaló részei a szerző hamarosan megjelenő, Az újkori magyar parlament (1848–2002) c. könyvének első részében olvashatóak.

kus hatalomfelfogás hatása és a mindennapi politika ettől már akkor is sokban eltérő tapasztalatai. Erről a viszonyról Mantuano Rezső A magyar törvényhozás című művében a következőképpen fogalmaz: „Parlamentáris kormányforma mellett, a minő a miénk, a kormány a törvényhozó hatalom, s ezen belül a parlament akarata szerint kormányoz... A végrehajtó hatalom alá van rendelve a törvényhozó hatalomnak.” Továbbá: „A parlamenti felelősség abban áll, hogy a miniszter tetteinek és rendeleteinek nem csupán a törvény határai között kell mozogniuk, hanem egyszersmind az országgyűlés többsége által helyesnek tartott politikai irányelvnek is meg kell felelniük.”<sup>1</sup>

Haendel Vilmos A parlamentarismus című könyvében hasonlóan vélekedik: „A parlament szelleme által – az uralkodó párt programja útján – a politikai útirány nagyjából, mintegy a geographiai világtájhoz képest jelöltetik meg; a részletes úti-terv kidolgozása már a kabinet speciális feladata... Az alsóház a parlamentarizmusban mérhetetlen hatalom birtokosa. Az állami élet különböző fázisaiban a komoly kérdéseket véglegesen eldöntő szó kimondásának joga a második kamarát illeti.”<sup>2</sup>

A valóság ezzel szemben – mint majd látni fogjuk – már ekkor is az volt, hogy a kormány döntő módon befolyásolta a parlament működését. A törvényjavaslatok nagy részét a kormány terjesztette be, a napirend elsősorban az ő igényei szerint alakult, nem a kormány alkalmazkodott az „országgyűlés többsége által helyesnek tartott politikai irányelvhez”, hanem épp ellenkezőleg: a kormány intencióit kellett a vitában – és főleg a szavazáskor! – a parlamenti többségnek követnie. A „politikai útirányt”, a „parlament szellemét”, az „uralkodó párt programját”, mind-mind a kormány, illetve annak legbefolyásosabb elemei határozták meg.

A kormányzati hatalom modern parlamenti életben megnövekedett szerepét persze az említett szerzők is érzékelték. Mantuano írja, hogy a kormánynak módja van az uralkodó intencióit megismerni „s azon vezérszerepnél fogva, a melyet a parlamentben elfoglal, ezeknek a törvényhozás hangulatát meg is nyerni”.<sup>3</sup> Haendel szerint pedig: „A szakirodalomban a parlament mérvadó befolyása a végrehajtó hatalom irányítására bőven kifejtetik, anélkül, hogy viszont a kormány funkciója, hatása a kamarákra, kellően hangsúlyoztatnék... A parlamentarizmus legmagasabb fokán érvényesül a cabinet szellemi praeponderantiája, vezető fölénye a törvényhozó testület fölött.”<sup>4</sup>

Ráadásul Haendel – megelőzve a tanulmányának ellentmondásaira rámutató kritikákat – önreflektív módon saját maga is elismeri vonatkozó állításainak nehezen összeegyeztethető voltát: „Sajátságos és komplex helyzet. Egyfelől a rendszer lényege gyanánt állítjuk, hogy a politikai vezetés az alsóház sajátképpen feladata; másfelől ugyanoly nyomatékkal hangsú-

lyozzuk, hogy siker e systémától csak úgy remélhető, ha a cabinet prestigénél fogva a Házat eszméi elfogadására bírni képes!"<sup>5</sup>

Mindenesetre látható, hogy a parlament meghatározó szerepének megemlézése mellett már a korai parlamentarizmuselméletek sem hangsúlyozták a parlament kizárólagos dominanciáját a politikai rendszerben. Sőt Haendel ki is mondja, hogy az „ily állapot nem a parlamentarizmus a maga tetőpontján, de a Ház mindenhatósága, zsarnoksága a többi államszervek fölött”.<sup>6</sup>

A kormány-parlament viszony kérdése a politikusokat is foglalkoztatta. Az 1904-es nagy hárszabályvitában csapott össze e kérdésben Szalay László függetlenségi képviselő és a miniszterelnök, Tisza István. Szalay a klasszikus hatalommegosztási elmélet alapján bírálta a fennálló helyzetet: „A dolog úgy áll, hogy a parlament mai összeállításában a végrehajtó hatalomnak, a kormánynak túlságos befolyása alatt áll, hogy az a szuverenitás, a mely a törvényhozó testületet alkotmányunk értelmében megilletné, ...lényegesen alábbszállott.”

Ezzel szemben Tisza a kormány domináns szerepét hangsúlyozta: „...amely kormány nem érezné, hogy képes a többség akcióját irányítani és vezetni, s csak egy nappal azután is megmaradna helyén: az megszűnnék parlamentáris kormány lenni”.

Az ehhez a kérdéshez való ambivalens viszonyulás napjainkban sem tűnt el teljesen. Pokol Béla azt írja, hogy ebben a relációban „a parlamentnek kell, hogy legyen egyértelmű domináló szerepe, és ezt fejezi ki a kormány parlamenti felelőssége”.<sup>7</sup> Később azonban jelzi, hogy a parlamentáris gyakorlatban különböző megoldások léteznek.<sup>8</sup>

Szente Zoltán is kiemeli, hogy a közjogi és politikai eszmetörténeten végigvonul a parlament fensőbbiségének gondolata, „vagyis az a nézet, mely szerint a törvényhozó hatalom kiemelkedik a többi hatalmi ág közül, s ennek megfelelően az országgyűlés a legfőbb államhatalmi szerv”.<sup>9</sup> Véleménye szerint ugyan ez az elmélet nem feltétlenül igaz, sőt azt is elismeri, hogy a mai gyakorlat főleg nem igazolja a parlamenti primátusról szóló elképzeléseket, saját parlamentdefiníciójában ő is az állam legfőbb döntéshozó testületi szervének nevezi.<sup>10</sup>

Magam úgy látom, a fentebb ismertetett ambivalens megállapítások legfőbb oka, hogy maga a helyzet is ambivalens (még napjainkban is). Fontosnak tartom ugyanakkor kiemelni, hogy nehéz általánosságban beszélni a kormány és a parlament (amely korántsem azonos a végrehajtó hatalom-törvényhozó hatalom dichotómiával) súlyáról, szerepéről, egymáshoz való viszonyáról. Ezt a kérdést autentikusan csak a parlament egyes elkülönült funkcióinak, illetve funkcióváltozásainak elemzése kapcsán lehet vizsgálni, így magam is ott térek ki rá részletebben.

Ezzel a kérdéskörrel szervesen összefügg a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának problematikája. Ha lehet, ehhez még ellentmondásosabb a kutatók viszonyulása. Haendel óv „az államhatalmak oly annyira veszélyes confusiójától”, míg Mantuano kiemeli: „Az országgyűlési tagok függetlensége leginkább a végrehajtó hatalom közegeivel szemben védendő meg... Hogy az országgyűlés feladatainak megfelelőhessen, különösen a kormány irányában függetlennek kell lennie.”<sup>11</sup>

Hogy a politikai élet reálfolyamatai már ekkor sem kifejezetten ebbe az irányba haladtak, azt már Deák Albert megállapította a pártkormányzatokról írott politológiai alapművében: „Más szóval ez a politikai szolidaritás gondolata, mely egyfelől a kabinetet és vezérét, másfelől a parlament többségét amazokkal bizonyos politikai program keresztülvitele céljából egybe-forrasztja”.<sup>12</sup>

Máshelyütt azonban ő is arról értekezik, hogy a parlamentnek meg kell adnia a türelmet a kormány számára a bizonyításra, különben maga is a végrehajtó hatalmat gyakorolná, és „ezzel megsértené a hatalommegosztás montesquieu-i elvét”.<sup>13</sup>

Ugyanílyen ellentmondásba keveredik magával Kautz Gyula is. Egyrészt fontosnak tartja az államfő miniszterelnöki ellenjegyzéssel gyakorolt parlamentfelosztási jogát, mert különben az alsóház „szerfelett elhatalmasodhatnék, s a végrehajtó hatalom függetlenségét is veszélyeztethetné”.<sup>14</sup> Másfelől viszont logikusnak véli, hogy a miniszterek a képviselők közül kerüljenek ki, „miután a törvényhozási functiókat szoros kapcsolatban teljesítik a végrehajtó-hatalmi állásukból folyó teendőikkel”.<sup>15</sup> Tehát álláspontja szerint a kormány ugyanúgy része a törvényhozásnak, mint a végrehajtásnak.

Ez az ambivalens megközelítés Sente Zoltán könyvére is jellemző. Véleménye szerint napjaink demokratikus társadalmában az egyik legfontosabb hatalomgyakorlási elv az államhatalmi ágak megosztása. „Ez azt jelenti, hogy a közhatalmat az állam fő funkciói szerint elkülönült szervek, egymástól többé-kevésbé függetlenül gyakorolják... Ahogy a törvényhozás monopóliuma – a már tárgyalt kivételekkel – a parlamenté, úgy a törvények végrehajtása a kormány feladata, amelybe a parlament közvetlenül nem avatkozhat bele... A személyi átfedések ellentétesek a hatalommegosztás elvével, s megkérdőjelezzik a kormány parlamenti ellenőrzésének hatékonyságát.”<sup>16</sup>

Nyilván a szerző is érzi azonban, hogy ez meglehetősen steril, a politika reálfolyamataitól igen távolálló megközelítés, hisz több helyütt is utal a két hatalmi ág „összefolyására”.

„Nem gondolnám, hogy abból a fajta összefonódásból, amely a modern parlamentáris demokráciákban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között megfigyelhető, következne az, hogy intézményes megosztásukat mellőzni kellene... Abból, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – különösen a parlamentá-

ris kormányformájú országokban – „összecúszott”, még nem következik, hogy a parlamentek vagy a kormányok elveszítették volna sajátos közjogi funkcióikat, vagy megszűntek volna azok az okok, amelyek e kétféle hatalom szétválasztását korábban indokolták.”<sup>17</sup>

Úgy gondolom, ahhoz, hogy ebben az igen bonyolult kérdésben tisztábban lássunk, elengedhetetlen különválasztani egymástól a hatalommegosztás klasszikus – montesquieu-i – értelmezését annak mélyebb értelmétől.

A hagyományos értelemben vett hatalommegosztásról – amely a törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltató hatalmi ág következetes szétválasztását jelenti mind funkcionális, mind perszonális értelemben – a parlamentáris berendezkedésű államokban véleményem szerint egyszerűen nincs értelme beszélni. Főleg Angliában, a parlamentarizmus mintaállamában nincs (szemben azzal, amit Szenté Zoltán állít<sup>18</sup>). Mert milyen hatalommegosztás az, ahol az egyik legtradicionálisabb, máig nagy befolyással bíró tisztség betöltője – a lordkancellár – egyszerre elnöke a törvényhozó testület felsőházának és a legfőbb bírói fórumnak, miközben tagja a kormánynak. A Lordok Háza jelenti az igazságszolgáltatás legmagasabb fórumát, a kormánypárt frakcióvezetője kabinetttag, a kormány tagjai pedig csak a parlamenti képviselők közül kerülhetnek ki.

A kontinensen ugyan az igazságszolgáltatás többé-kevésbé valóban elkülönülten működik (pontosabban annak legutolsó fázisa, a bírói szak, hisz az ügyészség pl. a legtöbb államban a kormányzatnak van alárendelve), korántsem mondható azonban ez el a másik két hatalmi ágra. Már a XIX. században is jellemző volt, és ez a folyamat napjainkra teljesebben ki, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom (azaz a parlament és a kormány) mind funkcionálisan, mind perszonálisan egymással szinte kibogozhatatlanul összefonódott, összecúszott, „összefolyt”. A törvényhozási funkciót egyaránt betölti a hatalmi háromszög mindegyik eleme – parlament, kormány, államfő –, a döntő szerep ráadásul ezen a téren is egyre inkább a „végrehajtó hatalomé”, a kormányé. Nem beszélve arról, hogy az idők során egyre újabb politikai aktorok váltak a döntéshozatali – benne a törvényalkotási – folyamatok fontos szereplőivé (pártok, szakmai és érdekszervezetek, agytrösztök, alkotmánybíróság stb.): Másrészt a parlament újabb funkciókkal gazdagodott, amelyek ma már markánsabban határozzák meg tevékenységét, mint a névadó funkció (ezekről részletesebben a következő fejezetben szólnunk).

A kormány-parlament elkülönülést fokozatosan szorította háttérbe és váltotta fel a kormánytöbbség-ellenzék dichotómia, melynek a politika reálfolyamataiban jóval jelentősebb szerepe van. A modern, pártfegyvelmen alapuló parlamentáris rendszerekben – amilyenek, amint azt Magyarország példáján látni fog-



juk, már a korai parlamentáris rendszerek is voltak –, a többségi hatalomnak lényegében csak különböző aspektusait, részelemeit jelentik az olyan politikai aktorok, mint maga a kormány, a parlament többségi része, a kormányt alkotó pártok vezető testületei, sőt a kabinethez közel álló szakmai és érdekszervezetek, valamint a kormánypárti sajtó is. Jóval relevánsabb tehát a parlamenten belül, a kormánytöbbség és az ellenzéki erők között húzódó választóvonal, mint a hagyományos kormány–parlament elkülönülés.<sup>19</sup>

A hatalommegosztásnak azonban létezik egy mélyebb, politológiai értelme is, amely mind a mai napig létjogosultsággal bír. Ez érvényesül egyrészt egy adott időpillanatban, másrészt vizsgálhatjuk időben elcsúsztatva is.

Szemben a monolit hatalmi struktúrákkal, ahol a döntések egy központban, a hatalmat gyakorlók szűk köre által születnek – legyen az a királyi titkos tanács, a fasiszta nagytanács vagy a kommunista párt központi bizottságának titkársága –, a parlamentáris rendszerekben a döntéshozatalnak számos központja létezik. Ezek egy része ugyan szerves kapcsolatot tart egymással, és szorosan együttműködik – mint a többségi hatalom főntebb említett elemei –, mégis létezik közöttük egyfajta munkamegosztás, melynek során a különböző mértékű önállósággal rendelkező szereplők a maguk területén fontos befolyásoló tényezők azon megszületendő döntéseknek, melyekben a mindenkori hatalom realizálódik. Léteznek továbbá a hatalomgyakorlás olyan szereplői, akiknek a hatalma nem közvetlenül, direkt módon érvényesül, véleményük, szakértelmük azonban közvetve befolyásolja a döntéseket. Ilyenek a civil szféra különböző szereplői – egyházak, szakmai és érdekképviselői szervek stb. –, az agytrösztök, a szellemi elit befolyásos tényezők.

Végül beszélhetünk ellenzéki „hatalomról” is, abban az értelemben, hogy az adott időszakban ellenzékben lévő politikai erők a különböző fórumokon – parlament, sajtó – kifejtett kritikai, ellenőrző, alternatívaállító tevékenységükkel indirekt módon szintén befolyással vannak a hatalom gyakorlására. (A minősített többséget igénylő törvényalkotásról nem is szólva.)

Másrészt létezik a hatalommegosztásnak egy áttételesebb, nem egy adott időpillanatban, statikusan érvényesülő, hanem a politikai rendszer működésének hosszú távú folyamatában, dinamikusan megvalósuló értelmezése is. Ez pedig a parlamenti váltógazdálkodásból adódik. A parlamentáris rendszerekben ugyanis – amint arról már szó volt – nem ugyanaz a politikai erő, személyi kör gyakorolja „örök időkre” a hatalmat, hanem időről időre demokratikus választásokon mérhetődnak meg a mindenkori hatalmon lévők, így az időben elhúzódnak is, mintegy „megosztják” egymás között a hatalmat.

Legáltalánosabb, a szűk értelemben vett politikai alrendszeren túlterjeszkedő értelmezésben pedig a hatalommegosztás azt

is jelenti, hogy a direkt politikai döntéshozók körén kívül, a társadalom különböző alrendszeiben (gazdaság, pénzügy, kultúra, média, civil szféra) tevékenykedő elitcsoportok nem egyetlen, szociológiailag-politológiailag jól körülhatárolható, egymással ezer szállal összefonódó monolit egységet alkotnak, hanem ezeken a területeken is különböző értékrendű, szocializációjú egyének-csoportok tevékenykednek, versengenek egymással. Másfelől perszonális értelemben sem összpontosul egy (vagy néhány) kézbe a gazdasági, politikai, kulturális média-stb. hatalom. Ez utóbbi veszélyére hívják fel a figyelmet a 2001. évi olaszországi választások eredményei.

Lezárásként fontos megemlíteni, hogy még a klasszikus hatalommegosztásos gondolkodás hívei is mindenkor hangsúlyozták a törvényhozó és végrehajtó hatalom fő szervei közötti összhang és együttműködés jelentőségét, a közöttük kialakuló organikus kapcsolat nélkülözhetetlenségét. Mély, máig aktuális bölcsességgel fogalmazza ezt meg Haendel Vilmos a századelőn alkotott parlamentarizmusdefiníciójában. Eszerint: „a parlamentarizmus az egymás közt való megférése tudománya”.<sup>20</sup>

A dualizmus kori Magyarországon a modern parlamentarizmus kibontakozásával párhuzamosan mind jogszabályi szinten (1848-as és 1867-es törvények), mind a jogdogmatikai, a politikai és a szélesebb közgondolkodásban egyértelműen tükröződött a parlament meghatározó szerepe. (Ennek gyakorlati realizálódására a parlamenti funkciók elemzésekor térek ki részletesen.) Az általánosan érvényes felfogás szerint az országgyűlés hatásköre mindenre kiterjed, korlátozása csak olyan téren történhet, ahol „az államnak egyszerre kell határozni és cselekedni” (pl. külügyek, rendkívüli és szükségállapot).<sup>21</sup> Az országgyűlés – az uralkodóval megosztva – birtokolja a főhatalmat, egyéb hatalmi ágak, hatalmi aktorok a szuverenitásból nem részesednek. Elismerték ugyan a másik két hatalmi ág elméleti és gyakorlati fontosságát is, sőt Mantuano azt is hangsúlyozta, hogy „működésük az állami élet rendes menetében kevésbé nélkülözhető, mint a törvényhozó hatalomé”<sup>22</sup>, mégis azzal szemben alárendelt szerepet tulajdonítottak nekik.

Ez a bírói hatalomra is igaz volt. Deák Ferenc az 1832–36-os országgyűlés kerületi ülésében fejtette ki azt az elvet, hogy a bírói hatalom nem egyenrangú a törvényhozóival, annak alá van rendelve, ebből következőleg pedig a bírói ítéletek az országgyűlés által felülvizsgálhatók. Az 1811–12-es és az 1825–27-es országgyűlés érvénytelennek is nyilvánított néhány pénzbeli követelésekre vonatkozó pert, és a kérdés az 1839-es politikai perek (Kossuth, Wesselényi) kapcsán is felmerült.<sup>23</sup> Az 1869. évi IV. és az 1874. évi VIII. törvény ugyan kimondta a bírói hatalom függetlenségét, ez a közfelfogásban még sokáig nem érvényesült egyértelműen.

A végrehajtó hatalmat illetően szintén érvényesült – legalábbis az elvek szintjén – a parlamenti szupremácia. A törvényhozási tárgyak köre nem volt ugyan jogszabályban garantálva, de ez épp abból a közfelfogásból adódott, hogy a parlament kompetenciája mindenre kiterjed, amire csak akarja. Íratlan szabályként azonban megfogalmazódott – és a mindenkori kormányok igyekeztek is ehhez tartani magukat –, hogy a végrehajtó hatalom „a polgárok szabadságát korlátozó és az általuk viselt terheket emelő” ügyekben nem alkothat saját hatáskörében rendeletet.

Ismert volt ellenben a szükségrendelet fogalma. Azon jogszabályokat nevezték így, amelyek „valamely törvény hatályát az egész államban vagy annak egyik részében, részben vagy egészben, ideiglenesen felfüggesztik, illetve módosítják oly esetekben, amidőn a kül- vagy belveszély miatt a törvény érvényben tartása lehetetlen vagy az államra nézve káros lehet”. Ezzel a jogával a kormány csak akkor élhet, ha „az idő és körülmények” nem engedik, hogy az ügyben a parlament döntsön. Utólag az országgyűlés ítéli meg a szükségrendelet jogosságát, és akár érvénytelenítheti is azt.<sup>24</sup> A gyakorlatban azonban a kormány ezen jogával az első világháborúig igen ritkán élt.

A parlament hatáskörére vonatkozó alapvető jogszabályi keretek a jogfolytonosságot hangsúlyozó Horthy-korszakban is változatlanok maradtak. Ami a 20-as éveket illeti, a parlament tényleges befolyását, szerepét érintően a politikai rendszer működésének gyakorlatában sem fedezhetünk föl lényeges változásokat, a következő évtizedben azonban a parlamentet több irányból is erőteljes korlátozó hatások érik, ami – a kísérletek egy részének sikertelensége ellenére is – a korszak végére szerepét lényegesen lecsökkenti.

Az első ilyen – akkor még sikertelennek bizonyuló – próbálkozás Gömbösnek a jogállamiság „meghaladására”, az egész társadalmat behálózó totalitárius egypártrendszer kiépítésére irányuló, fasiszta ihletettségű törekvése volt. Már ezt megelőzően elindult az a később egyre markánsabbá váló tendencia, amely a rendeleti kormányzás irányába mutatott. Az 1931 júliusában elfogadott felhatalmazási törvény lehetőséget teremtett a kormány számára, hogy a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosítása érdekében a szükséges intézkedéseket rendeleti úton tehesse meg, abban az esetben is, ha a rendelkezés egyébként a törvényhozás hatáskörébe tartoznék. E rendeleteket utóbb be kellett mutatni a parlament két házának küldötteiből alakult ún. 33-as bizottságnak. A törvény eredetileg csak egy évre adta meg a felhatalmazást, de egészen 1939-ig minden évben meghosszabbították a hatályát.<sup>25</sup> Ez egyben azt is jelenti, hogy – szemben a dualizmuskori állapotokkal – ezúttal a gyakorlatban is rendszeresen élt a kormány a számára biztosított lehetőséggel. A másik különbség, hogy im-



máron nem egyszerűen hatályos törvények felfüggesztésére vagy módosítására van a kabinetnek lehetősége, hanem – a gazdasági élet területén legalábbis – teljesen új jogi normák megalkotására is. Ráadásul rendkívüli körülmények fennforgását, a parlament akadályoztatását sem szabta a delegált törvényhozás feltételül a törvény.

Tovább szélesítette a rendeleti kormányzás lehetőségét az 1939 januárjában elfogadott honvédelmi törvény, amely háború vagy akár csak háborús veszély esetében „kivételes hatalom” címén az élet bármely területén engedélyezte ezt. Csupán az állami főhatalom szervezetét és működését érintő, az önkormányzati rendszert módosító vagy megszüntető, valamint az egyébként fennálló törvényi felhatalmazásokon túlmenően anyagi büntetőjogi szabályokat tartalmazó rendeletek kibocsátása volt megtiltva.<sup>26</sup>

Más helyütt volt már róla szó, hogy Imrédy eredeti elképzelése ezen is túlment, a parlamentet háttérbe szorító (sőt kiiktatni akaró) törekvéseinek keretében eredetileg egy általános felhatalmazási törvényt akart elfogadtatni, mindenféle garanciális kritérium nélkül. Ez tehát egyenlő lett volna a rendeleti kormányzás bevezetésével, tervét azonban sem a kormánnyal, sem a kormánypárttal, sem a kormányzóval nem tudta elfogadtatni. Amint a házszabály radikális átalakítását, a „rendkívüli sürgőség” intézményének általános érvénnyel történő meghonosítását sem.<sup>27</sup>

Az Imrédy-kormányt követő Teleki-kormány alkotmányreform-tervezetének is az egyik sarkalatos eleme volt a parlament intézményének háttérbe szorítása, a kormánynak és magának a miniszterelnöknek nagyobb hatáskör biztosítása.<sup>28</sup> Ezen törekvések sem realizálódtak azonban eredeti formájukban, bizonyos elemei az 1939-es házszabály-revízióban kerültek megvalósításra.<sup>29</sup>

Tendenciaként említhető még a 30-as évek második felétől, hogy a törvényhozást egyre inkább a kerettörvény-alkotás jellemezte, az érdemi rendelkezések egyre nagyobb arányban a kormány által kiadott végrehajtási rendeletekben kerültek szabályozásra.

Ha közvetlenül nem is a parlament hatáskörét érinti, mindenképpen szólni kell a képviselőház keletkeztetését érintő változtatási javaslatokról. Már Gömbös nemzeti munkatervében megjelenik homályos formában – és a már említett átfogóbb törekvéseibe illeszkedően – a korporatív, érdek-képviselési struktúrák felé való elmozdulás koncepciója. 1934 őszén a kormányon belül ki is dolgozzák ennek részleteit. „A törvényes érdek-képviselési rendszer országos szervezésére” vonatkozó irányelvek ugyan hivatalosan csak a „munkáskérdés megoldását” célozták, és nem vették tervbe a „korporatív állam” megszervezését, sőt Gömbös többször is hangoztatta, hogy az érdek-képviselési

rendszer nem érinti a törvényhozást, ismervé azonban a politikai rendszer egészének megreformálására vonatkozó koncepcióját, és az olasz fasizsma államhoz való vonzódását, ezt többen is kétségbe vonták.<sup>30</sup>

A korporációs rendszer megvalósítása Imrédy kormányprogramjának is egyik pillére volt, Teleki Pál 1940-es alkotmánytervezete pedig már nyíltan tartalmazta a képviselőház korporatív irányba történő átalakítását. A tervezet indoklása szerint Európában az addig uralkodó eszmeáramlat, a demokratikus liberalizmus megszűnt létezni, és ezzel együtt a klasszikus parlamentarizmus politikai rendszere is túlhaladottá vált. Az alkotmány-koncepció alapján az alsóház tagjainak felét a municípiumok – vármegyék és városok – területén az aktív választók választanák, másik részét a hivatásrendek (38–42 százalék), valamint az egyetem, főiskola végzettségű delegálnák. A hivatásrendek gazdasági és foglalkozási alapon rekrutálódnának (őstermelő, ipari, kereskedelmi és hitelügyi stb. rend), úgy, hogy korporatív alapon mind a munkaadókat, mind a munkavállalókat magukba foglalják.<sup>31</sup> Mint említettük, végül ez a koncepció sem realizálódott.

A parlament szerepének, súlyának visszaszorulásával kapcsolatban meg kell még említenünk, hogy a döntéshozatalba újabb politikai aktorok kapcsolódtak be, illetve néhány hagyományos szereplőnek is megnőtt a befolyása. Ezek között említhetők a különböző pressure groupok, az állami közigazgatás, a hadsereg vezérkara, a felsőház, a kormányzó.

Nagyon fontos kiemelni, hogy miközben a főttebb vázolt törekvések végeredményben mind a parlament (illetve annak alsóháza) szerepének csökkenésével jártak, a mögöttük lévő megfontolások, motivációk a legkülönbözőbbek lehettek. Először is le kell szögezni, hogy magának a parlament intézményének az – ideiglenes vagy hosszú távú – súlycsökkentését célzó intézkedések nem irányultak feltétlenül és minden esetben a parlamentarizmus komplex intézményrendszerének a korlátozására vagy felszámolására. Sőt, a történeti munkák rendszerint kiemelik, hogy a felsőház és a kormányzói jogkör kiterjesztése a 30-as évek végén épp a parlamentáris politikai berendezkedés hosszabb távú érdekeit szolgálta. Bármily paradoxonként hangzik is, főleg az átmeneti politikai rendszerekben nem feltétlenül maga a parlament a parlamentarizmus kiteljesedésének a garanciája, sőt olykor épp a parlament meghatározó erői számítnak „retrográd” tényezőnek. Hasonló volt a helyzet az 1939 utáni Magyarországon is, de említhetnénk az 1989-es hazai állapotokat, az 1993-as oroszországi, vagy akár a jelenlegi ukrán, illetve kínai politikai viszonyokat.

Ezen túlmenően azt is tudomásul kell venni, hogy a 30-as években jelentősen megváltozott a hazánkat körülvevő nemzetközi környezet, alapvetően más gazdasági-társadalmi-külpolitikai viszonyok között kellett a politikai rendszert mű-

ködtetni. Rendkívüli körülmények között pedig a legklasszikusabb parlamentáris demokráciákban is megváltoznak a hatalomgyakorlás mechanizmusai, szűkül az érdemi döntéshozatalban részt vevők köre, csökken a döntésekre fordított idő, és ezzel párhuzamosan értelemszerűen a parlament szerepe. Nyilván meghatározó szerepet játszott az 1931-es felhatalmazási törvény elfogadásában a gazdasági világválság, a folyamatos meghosszabbításában pedig az egyre aggasztóbbá váló külpolitikai viszonyok, a honvédelmi program végrehajtása, a területi visszacsatolások okozta problémák. A kivételes hatalomról szóló törvényi cikkelyek szintén nem csupán Imrédy antiparlamentáris törekvéseit tükrözték, hanem a világháború kirobbanása előtti nemzetközi helyzet feszültségeit is.

Végül ezen szempontok mellett nyilván érvényesült az a, már a parlamentarizmus korai szakaszában elkezdődő és máig tartó tendencia, amely a parlamentnek a döntéshozatal folyamatában történő fokozatos szerepcsökkenésében ragadható meg, ami természetesen együtt jár más hatalmi aktorok befolyásnövekedésével (kormány, azon belül is a döntés-előkészítő apparátusok, pressure groupok, különböző szakmai és érdekszervezetek stb.).

Ezen tényezők párosultak aztán az egyrészt a korszellemből, az európai trendekből adódó, másrészt egyes meghatározó politikai személyiségek (Gömbös, Imrédy, Teleki) – nyilván az említett korszellem, a különböző európai példák által is motivált – politikafelfogásából eredő erőteljes antiparlamentáris törekvésekkel, és vezettek el a parlament szerepének föntebb vázolt változásaihoz.

## 2. Az államfő viszonya a parlamenthez

A közjogi és politológiai szakirodalom a különböző hatalmi aktorok parlamenthez való viszonyának elemzésekor mindig is kiemelten kezelte az államfői pozíciót. A parlamentáris berendezkedésű politikai rendszerek államfőinek *alapfunkcióit* illetően lényegben konszenzus van a különböző szerzők között. Fő feladatuk a pártharcokon felülemelkedve a nemzet egységének kifejezése és képviselete, válságáthidaló, regulatív, közvetítő, alkotmányvédelmi funkciók ellátása – akár a pillanatnyi többség véleményével szemben is. Rendre hangsúlyozzák az államfő morális felelősségét a nemzettel szemben, ő soha nem képviselhet pusztán egyéni vagy csoportérdeket, mindig csak „az állam legfőbb céljait és az általános közjót” (Concha).

A régebbi szerzők – de több jelenlegi angol alkotmányjogász is<sup>32</sup> – általában nem mulasztják el hozzátenni, hogy ezen funkciókat a monarchiák örökletes uralkodói autentikusabban tudják képviselni, mint a választott királyok vagy a köztársasági elnö-

kök, akik óhatatlanul kötődnek valamely politikai táborhoz.

Az államfői hatalom *jellege* máig megosztja a kérdéssel foglalkozókat, és az egyes parlamentáris alkotmányok vagy alkotmányerejű törvények sem fogalmaznak egyöntetűen. A vita lényegében azóta tart, amióta Constant a montesquieu-i három hatalmi ágat kiegészítette egy negyedikkel, a különálló államfői hatalommal, mint neutrális, regulatív hatalommal.

Jómagam ezt a vitát meglehetősen akadémikus, elméletieskedő diskurzusnak tartom, a politikai élet realitásaihoz azonban azt az álláspontot érzem a legközelebb állónak, melyet – az általam olvasottak közül – Szentpéteri Nagy Richárd fejtett ki legfrappánsabban. Ennek lényege, hogy mivel a parlamentáris berendezkedésű országok államfői egyaránt gyakorolnak végrehajtói, törvényhozói és igazságszolgáltatató funkciókat, ezért vagy minden hatalmi ág részének definiáljuk őket, vagy pedig egyikhez sem tartozó, önálló, sui generis hatalomként határozzuk meg. Ez utóbbit erősíti, hogy a föntiekén túlmenően az államfők olyan funkciókat is ellátnak, amelyek egyik csoportba sem sorolhatók. Ezek az ún. klasszikus államfői jogkörök (a monarchiákban felségjogok vagy prerogatívák).

Arra is rámutat továbbá, hogy történetileg minden államhatalom a monarchától eredt. A parlamentarizmus történeti fejlődése épp arról szólt, hogy alapvető hatalmi jogosítványok az abszolút uralkodótól fokozatosan más szervek hatáskörébe mentek át. Így a királyi hatalomról levált a végrehajtó, a törvényhozó és az igazságszolgáltatató hatalom, „az államfő pedig ott maradt a három hatalmi ág maradékával”.<sup>33</sup>

A dualizmuskori államelméleti felfogás szerint a király egyaránt birtokosa volt a törvényhozói, a végrehajtói és az igazságszolgáltatási hatalomnak. A törvényhozói hatalmat az országgyűléssel megosztva, egyenrangú tényezőként, a végrehajtó hatalmat a kormány által, míg az igazságszolgáltatói hatalmat a bíróságok által gyakorolta. A törvényhozói hatalmat illetően a Horthy-korszakban ez kiegészült azzal a korlátozással, hogy amíg az államfői tennivalókat kormányzó látja el, az országgyűlés mint az állami szuverenitás egyedüli képviselője a törvényhozó hatalmat megosztatlanul gyakorolja.<sup>34</sup>

Az 1848. évi III. tv., az 1867. évi VII. tv. és az 1920. évi I. tv. egyaránt kimondja, hogy az államfő a végrehajtó hatalmat a kormány által gyakorolja. Jellemző azonban, hogy az 1867. évi VII. tv. szerint ezt az uralkodó „személyesen” teszi, míg az 1920. évi I. tv. a szokott formulát a „kizárólag” szóval pontosítja.

Parlamentáris államokban az államfői hatalom *kiterjedése* meglehetősen korlátozott. Szerepük, súlyuk csak válsághelyzetekben nő meg valamelyest, ekkor töltik be elsősorban regulatív-közvetítő, alkotmányvédő funkcióikat. Azt azonban a parlamentarizmuskutatók általában hangsúlyozzák, hogy a kor-

látozott befolyás nem jelent teljesen formális, bábszerepet. Megtévesztő lehet ezért Thiers klasszikus – a király uralkodik, de nem kormányoz – aforizmája. Ha eltérő mértékben is, de a parlamentáris államok államfői – legyenek akár királyok, akár köztársasági elnökök – mindig is rendelkeztek a hatalomgyakorlás befolyásolásának formális és informális eszközeivel. Hogy ez a gyakorlatban milyen szinten érvényesült, az függött az adott állam közjogi berendezkedésétől, a kialakult politikai szokásoktól, tradícióktól, a politikai helyzettől, és nem utolsósorban az államfő személyiségétől.

Külön hangsúlyozni kell azokat az alkalmakat, amikor az államfő nem élt ugyan a számára jogszabályban biztosított hatalmi jogkörökkel (ez valóban elég ritka a parlamentáris államokban), informálisan, a kulisszák mögött kifejtett álláspontja útján mégis befolyásolta a döntéshozók tevékenységét. Még az angol parlamentarizmus XIX–XX. századi történelméből is jó néhány ilyen példát szoktak említeni az ezzel foglalkozó történeti, közjogi munkák.<sup>35</sup> A Thiers-formulánál találóbbnak tűnik ezért Deák Albert szellemes megállapítása, miszerint: „az túlzás, hogy a parlamenti kormány mellett az uralkodó csak azt akarhatja, amit a parlament akar, de az nem, hogy rendszerint azt fogja cselekedni”.<sup>36</sup>

A dualizmuskori magyar helyzetet illetően soha nem vitatta senki azt a tényt, hogy az államfő jogköre, diszkrecionális hatalma meghaladta a nyugat-európai szintet. Ennek államelméleti alátámasztása, hogy a King in Parliament-moddal és a szentkoronatan lényegi hasonlósága mellett – a szuverenitás, a törvényalkotás joga megoszlik a nemzet és a király között –, az angol modellben a király szerves részét alkotja a parlamentnek, míg Magyarországon attól különálló, vele egyenrangú hatalmi aktor. Ezt szimbolizálja kiválóan, hogy amíg Angliában a király a trónbeszédet a parlamentben olvassa fel, addig hazánkban az országgyűlésnek kellett az uralkodó színe elé járulni.

A korabeli szerzők azonban ezt ideiglenes állapotnak tartották, aminek fő oka, hogy Magyarországon a parlamentarizmus még nem tekint vissza akkora múltra, a föltételei (elsősorban a rendezett, szilárd pártviszonyok) még nem teljesen adóttak. Ezt részben valószínűleg őszintén is gondolták, másrészt valahogyan el kellett fogadtatni a közvéleménnyel, hogy a kiegyezésben nem sikerült visszakapnia az országnak a teljes körű szuverenitását. Hiába volt ugyanis ennek a közjogi konstrukciónak elvileg három önálló tényezője – Magyarország, Ausztria és a Habsburg-dinasztia –, a magyar közvélemény tekintélyes hányada kimondva-kimondatlanul az uralkodót mégiscsak „oszt-ráknak”, vagy legalábbis az osztrák érdekek hangsúlyosabb képviselőjének tartotta. Ezért az erősebb államfői jogkörben a magyar függetlenség csorbítását, a magyar országgyűlésben pedig – a rendi-függetlenségi hagyományok folytatójaként – a



Béccsel szembeni ellenállás egyfajta garanciáját is látta.

Az 1920. évi I. tv. az államfői jogkört több ponton is jelentősen korlátozta. Ezen korlátozások közül azután a korszak folyamán több lépcsőben jó néhányat visszavontak, de a kormányzó hatalmi jogosítványai a korszak végére sem érték el a királyi hatalomban foglalt jogokat. Ami a kormányzói hatalom gyakorlati érvényesülését illeti, az a korszak folyamán jelentős változásokon ment keresztül. Míg a 20-as évek nyugalmas, konszolidációs időszakában hatalmi potenciáljának nagy része kihasználatlanul maradt, addig a 30-as évek egyre bonyolultabbá váló kül- és belpolitikai viszonyai közepette aktivitása, közvetítői szerepe jelentősen megnövekedett.<sup>37</sup> A 40-es évek háborús időszakában aztán – noha aktivitását továbbra is igyekezett megőrizni – tényleges befolyása a döntéshozatalra, az események irányítására neki is, és tanácsadói körének is egyre korlátozottabbá vált. Mindenesetre Horthy Miklós egészen 1944-ig a korszakot személyében is szimbolizáló alak volt, jóval inkább, mint a parlamentáris demokráciák köztársasági elnökei.

Ezek után tekintsük át a parlament és az államfő viszonyának alakulását az egyes konkrét intézmények területén!

## 2.1. MINISZTERELNÖK, MINISZTEREK SZEMÉLYÉNEK KIVÁLASZTÁSA

A kormányzati felelősségről írottak során részletesen tárgyaltuk ezt a kérdést. Elmondtuk, hogy noha mind a dualizmusban, mind a Horthy-korszakban az államfő és az országgyűlés bizalmát egyaránt kellett élveznie a kormánynak, a többségi elvet – két kivételtől eltekintve – betartották. Az államfő a kinevezés előtt rendszerint konzultált a hatalmi párt befolyásos tényezőivel és az erőviszonyokat gondosan mérlegelve hozta meg döntését.

## 2.2. A PARLAMENT FELOSZLATÁSA, ELNAPOLÁSA

Az 1848. évi IV. tv. az uralkodónak lehetővé teszi a ház feloszlátását. Külön nem jelzi a törvény, de az általános ellenjegyzési klauzula természetesen az államfő ezen aktusára is vonatkozott. A jogszabály ezen túlmenően csupán annyi korlátozást szab, hogy a feloszlátás előtt a parlamentnek a következő évi költségvetést és az előző évi zárszámadást el kell fogadnia. Az 1867. évi X. tv. ezt akként enyhíti, hogy előbb is feloszlathatja ugyan, de az új országgyűlést olyan időben kell összehívnia, hogy az még a folyó évben letárgyalhassa az említett törvényjavaslatokat.

Az 1920. évi I. tv. már komolyabb feltételeket támaszt a kormányzó parlamentfeloszlátási joga elé. Csak akkor élhet ezzel a jogkörével, ha „a nemzetgyűlés a kormányzó üzenete dacára tartósan munkaképtelenné vált és a munkaképességet a nemzetgyűlés elnöke a házszabályokban biztosított jogaival sem ké-

pes helyreállítani” (13. §). Ez a korlátozás azonban már az 1920. augusztusi módosításkor kikerült a jogszabályból.

A gyakorlat mindkét korszakban azt mutatta, hogy az államfő, a parlamentáris gyakorlatnak megfelelően a kormány kezdeményezésére élt eme jogkörével – tehát a miniszterelnök nem csupán utólag ellenjegyezte a felosztatást, hanem az iniciatíva is tőle származott –, és soha nem utasította vissza a végrehajtott hatalom erre irányuló kérését. A Horthy-korszakban pl. minden egyes választást a parlament idő előtti felosztatása előzött meg, amit az éppen hatalmon lévő miniszterelnök taktikai okokból kért a kormányzótól.

A magyar parlamentarizmus történetében csupán egy parlamentfelosztatás zajlott botrányos körülmények között, 1906. február 19-én. Ezt ugyan szintén a kormány kérte, de ez a kormány – amint arról már szó volt – nem volt parlamentáris, többségi kormány. A parlament nem volt hajlandó jóváhagyni a Monarchia számára létfontosságú külkereskedelmi szerződéseket, többek között Németországgal, Olaszországgal, Oroszországgal. Ezért a kormány úgy döntött, hogy azokat rendeleti úton lépteti életbe. A magyar alkotmányos szabályozás szerint azonban erre csak az országgyűlés szünetelése esetén volt lehetőség, ezért a király – a képviselők élénk tiltakozása mellett – katonaság igénybevételével, fegyveres erőszak útján vitte keresztül a parlament felosztatását.<sup>38</sup>

Az országgyűlés üléseinek elnapolására a dualizmus időszakában az államfőnek elvileg korlátlan ideig lehetősége volt (az 1867. évi X. tv. a parlament felosztatására vonatkozó korlátozást kiterjeszti az elnapolásra is). Az 1920. évi XVII. tv. ezt maximum 30 napra engedélyezi a kormányzónak (az 1920. évi I. tv. eredetileg nem biztosította a jogot az államfő számára), viszont korlátlan számban. A kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló 1933. évi XXIII. tv. aztán újra visszaállítja e téren a dualizmuskori állapotokat, és nem szab korlátot az elnapolás maximális időtartamára. Ezt egyrészt azzal indokolja, hogy az eddigi szabályozás az „ősi alkotmány szellemét” sértette. Jóval fontosabb és gyakorlatiasabb azonban a másik ok: „vannak időszakok – ilyen a fennálló súlyos gazdasági válság ideje is –, amikor a kormányzat munkáját, idejét nem annyira a törvényhozás hatáskörébe tartozó jogszabályalkotásokra, hanem inkább a kormányzati intézkedésekre kell fordítania. Ismeretes azonban, hogy az országgyűlési tárgyalások ideje alatt a tárgyalások anyagának előkészítése, az országgyűlés bizottsági és plenáris üléseiben való részvétel a minisztérium tagjainak munkáját és idejét olyan mértékben köti le, hogy emellett egyéb sürgős természetű kormányzati intézkedések szenvednek késedelmet. A kormányzat helyes vitelének érdeke tehát megkívánja, hogy az országgyűlés működésébe időnként egy hónapnál hosszabb szünetet is be lehessen iktatni, s a kormányzat maga tudja leginkább megítélni, hogy mely idő-

pontban s mennyi időre van szükség a törvényhozás működésének elhalasztásával ilyen szünetre.”<sup>39</sup>

Az indoklásból nyilvánvalóvá válik tehát, hogy ez a rendelkezés a valóságban nem is a kormányzói, hanem a kormányzati hatalmat növeli a parlament rovására, hisz kimondatlanul is azt feltételezi, hogy a kormányzó kizárólag a kormány kérésére dönt a parlament ülésének elnapolásáról (aminthogy ez a gyakorlatban így is történt).

### 2.3. A TÖRVÉNYKEZDEMÉNYEZÉS JOGA

A magyar parlamentarizmus történetében a személyes törvénykezdeményezés joga egészen 1989-ig egyszer sem illette meg az államfőt. Az alkotmányos királyság időszakában ugyan a bevett terminológia szerint a törvénykezdeményezés első számú aktora a király, aki ezt a jogát a kormány által gyakorolja (ez logikusan következett abból a princípiumból, hogy a kormányzati-végrehajtó hatalom feje az uralkodó). Ezt az interpretációt azonban már Haendel Vilmos is „megváltoztatandó formális közjogi elvnek” tartja.<sup>40</sup>

### 2.4. VÉTÓJOG, ELŐSZENTESÍTÉSI JOG

A dualizmuskori szabályozás pozitív módon nem rendelkezett az uralkodó vétójogáról, a számára biztosított törvényszentesítési jog azonban ezt abszolút értelemben lehetővé tette. Ferenc József uralkodása során formálisan egyszer sem élt vétójogával, ehhez azonban két dolgot is hozzá kell fűzni. Egyrészt a formális vétó az alkotmányos monarchiákban a XIX. század második felében már Nyugat-Európában sem volt jellemző. A szakirodalom azonban rámutat arra, hogy még a XIX. századi Angliában is több alkalommal előfordult, hogy az uralkodó a vétójoggal való fenyegetéssel tudta a számára kívánatos módon megváltoztatni a kormány törvényjavaslatát, esetleg más kérdésben engedményt kicsikarni a kormánytöbbségtől.<sup>41</sup> Magyarországon az egyházpolitikai viták idején fordult elő, hogy Ferenc József hosszasan halogatta a polgári házasságról szóló törvény szentesítését, és végül csak azon az áron volt hajlandó aláírni, hogy a számára elfogadhatatlanul liberális Wekerle távozik a kormány éléről.

A másik megjegyzés, hogy a kormány 1867. március 17-i ülésén egy titkos szabályzatban a maga számára kötelezőnek fogadta el, miszerint az összes országgyűlési előterjesztést – beleértve természetesen a törvényjavaslatokat is – parlamenti beutatásuk előtt jóváhagyatják az uralkodóval. Az „előszentesítésnek” ez a formája – amelyet a korszak folyamán következetesen be is tartottak – pedig jelentősen csökkentette az uralkodói vétójog tényleges jelentőségét.

Az 1920. évi I. tv. a kormányzó számára eleve csak korlátozóssokkal biztosította a vétőjog lehetőségét. A szabályozás szerint a kormányzó a kihirdetés előtt – indokainak közlésével – a törvényt újabb megfontolás végett egy ízben visszaküldheti a nemzetgyűléshez. Ha azonban azt a nemzetgyűlés változatlanul fenntartja, az államfő 15 napon belül köteles kihirdetni.

Ezt a szabályozást módosítja az 1937. évi XIX. tv., melynek értelmében immáron két alkalommal válik lehetővé a törvény visszaküldése, és az eddigi 60+15 napos kihirdetési időlimitből kétszer 6 hónap, tehát összesen 1 év lett. A törvény indoklása azonban – az elnapoláshoz hasonlóan – ezúttal is beleágyazza a kormányzói hatalmat a végrehajtó hatalom jogkörébe, azt feltételezi, hogy az államfő csak a miniszterelnök javaslatára él vétőjogával. Annak gyakorlását eleve csak akkor tartja elképzelhetőnek, ha önálló képviselői indítványról vagy az eredeti kormány-előterjesztés ház általi jelentős módosításáról van szó. A változtatást pedig az indokolja, hogy a kormány számára időt kell biztosítani az országgyűlési pártokkal való tárgyalásra, azok, illetve a közvélemény meggyőzése érdekében.

Az eredeti kormány-előterjesztés kormányzó általi megvétőzésára azért is csekély volt az esély, mert a gyakorlatban a Horthy-korszak folyamán is létezett az államfő előszentesítési joga – ha erről külön jogszabály nem is rendelkezett.<sup>42</sup> A törvényjavaslat indoklása csak rendkívüli, „különösen súlyos esetben” tudja elképzelni a kormány és az államfő valamely törvényjavaslattal kapcsolatos nyílt konfliktusát, ez azonban egyszerűen a kormány felmentésével is kell, hogy járjon. Ilyen eset nem is fordult elő a gyakorlatban.

## 2.5. KÜL- ÉS HADÜGYEK

Ez az a terület, ahol a dualizmus alkotmányos parlamentarizmusa a legerőteljesebben magán viselte az abszolutizmus maradványait, és ezáltal leginkább tért el a nyugat-európai állapotoktól.<sup>43</sup> Ez a tételes jogi szabályozásból nem feltétlenül következett, hisz a kiegyezési törvény nevezetes 11. §-a („Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozik, Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.”) nem tartalmazta expressis verbis, hogy arra nem vonatkozik az általános ellenjegyzési klauzula. Mint ahogy a legtöbb államfői jogkört biztosító intézkedés sem tartalmazta ezt külön, mégis mindenki természetesnek tartotta. A bécsi udvar azonban ezt így értelmezte, sőt a hadüzenet jogát is magában foglaló korlátlan felhatalmazásnak tekintette a fegyveres erő felhasználására. És ez nyilvánvaló volt már a kiegye-

zés megkötésekor is, hisz a titkos tárgyalásokon a dinasztíának ez volt az egyik legfontosabb feltétele.

Az uralkodónak e területen érvényesülő kizárólagos kompetenciáját csak csekély mértékben árnyalta a magyar országgyűlés joga az újoncok megajánlására, a szolgálati idő meghatározására, beleszólása a védelmi rendszer átalakításába, illetve a delegációk joga a közös költségvetés megállapítására.

Az 1920. évi I. tv. aztán megvonta a kormányzótól ezen uralkodói kiváltságot, amit jogtechnikailag úgy oldott meg, hogy a kormány számára általános ellenjegyzési jogosultságot biztosító szakaszban külön is rögzítette, hogy „ideértve a fegyveres erőre vonatkozó rendelkezéseit is”. Ezen túlmenően kimondta, hogy hadüzenethez vagy a hadseregnek az ország határán kívül alkalmazásához és békekötéshez a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges. Egyebekben a legfőbb hadúri joga meg-egyezett a királyi jogkörrel.

## A PARLAMENTI FUNKCIÓK ÉRVÉNYESÜLÉSE

A modern parlamentek funkcióinak tipologizálása igen bonyolult és összetett feladat. A parlamentek tényleges működése során ugyanis szinte lehetetlen kristálytisztán elválasztani egymástól az egyes funkciókat, azok sokszorosán egymásba fonódva határozzák meg a parlamentek tevékenységét és jelölik ki hatáskörét. Ezen kívül az egyes konkrét intézmények egyszerre több funkciót is betölthetnek, ráadásul az idők folyamán a parlamentek egyre újabb funkciókkal gazdagodtak, míg más feladatkörök háttérbe szorultak, esetleg teljesen el is tűntek. A tudomány szempontjából mégsem haszontalan feladat ezen funkciók számbavétele, és elméleti elkülönítése. Ez ugyanis segít bennünket abban, hogy jobban megértsük a modern parlamentek hallatlanul összetett tevékenységét, lássuk tényleges szerepét és súlyát a komplex politikai alrendszerben, és könnyebben felvázolhassuk a kibontakozó trendeket.

Először is fontos elkülöníteni egymástól a hagyományos értelemben vett közjogi funkciókat és a csak újabban elemzett (de a kezdetektől fontos szerepet játszó) politikai-politológiai funkciókat. Ez utóbbiak elsősorban nem elkülönült intézményeken keresztül töltik be hivatásukat (bár az újabb korban már léteznek direkt ezen funkciók ellátására specializálódott intézmények is), hanem lényegében az összes közjogi funkciót áthatva, beléjük ágyazottan fejtik ki hatásukat. Persze itt sem lehet merev elkülönítésről beszélni, hisz bizonyos értelemben az összes parlamenti funkciónak van politikai aspektusa.

Bizonyos szempontból szubjektív elhatározás kérdése, hogy mit tekintünk önálló parlamenti funkciónak, illetve egyes intézményeket mely funkciók érvényesülési eszközeiként határo-



zunk meg. Így a parlamenti költségvetési jog, mint az egyik legrégebbi, és máig alapvető parlamenti jogkör egyaránt tekinthető önálló funkciónak, tartalma alapján az ellenőrzési funkció egyik legfontosabb eszközének, formáját tekintve pedig a törvényhozó hatáskör meghatározó elemének. Ezen túlmenően is van néhány olyan, egyébként törvényi formát öltő parlamenti döntés, amely azonban sajátos tartalmából adódóan önálló parlamenti funkciónak is tekinthető (nemzetközi szerződések, közkegyelem).

Megítélésem szerint tehát a következő parlamenti funkciók önálló elkülönítésének van (vagy lehet) relevanciája (újfent hangsúlyozva, hogy ezek sok esetben átfedik egymást, illetve betagolhatók átfogóbb kategóriákba is, ez esetben nem önálló funkcióként, csupán az adott funkció érvényesülését a gyakorlatban megvalósító, realizáló intézményként, eszközként foghatók fel):

- ♦ törvényalkotó funkció
- ♦ végrehajtó hatalmat ellenőrző funkció
- ♦ költségvetés, zárszámadás elfogadása
- ♦ alkotmányozással kapcsolatos funkció
- ♦ hadüzenet és békekötés
- ♦ nemzetközi szerződések ratifikálása
- ♦ igazságszolgáltatási funkció
- ♦ végrehajtási funkció (elsősorban a személyi döntések révén)
- ♦ önkormányzó funkció (házzsabályok elfogadása, országgyűlés szerveinek, tisztségviselőinek megválasztása, parlamenti fegyelmi jog)
- ♦ politikai vita funkció
- ♦ ellenzéki alternatívaállítás funkciója
- ♦ a politikai nyilvánosság biztosítása
- ♦ rekrutációs-szocializációs funkció
- ♦ az érdekek pártok általi becsatornázása
- ♦ politikai nevelési funkció
- ♦ legitimációs funkció

Tekintsük át ezek után a legáltalánosabb parlamenti funkciók érvényesülését az újkori magyar parlamentarizmus általunk elemzett korszakaiban!

### 1. Törvényalkotó funkció

A legklasszikusabb parlamenti funkcióról van szó, olyannyira, hogy az országgyűlést más néven törvényhozó szervnek is szokás nevezni. Paradox módon azonban a modern parlamentek – legalábbis ami a törvényalkotás komplex folyamatát és az ab-

ban érvényesülő tényleges befolyásokat illeti – soha nem voltak a törvényhozás meghatározó tényezői. Már a jogelvek szintjén is az fogalmazódott meg a dualizmusban, hogy a törvényhozásnak – mint a legmagasabb rendű jogalkotásnak – a parlament mellett egyenrangú tényezője az államfő is. (Mint láttuk, ez a jogelv a későbbi korokban változott.) Olyannyira, hogy a törvény terminológia csak az uralkodó által szentesített jogszabályt illette meg, a ház által elfogadott, aláírás előtt álló törvényjavaslatot országgyűlési határozatnak nevezték. (Ezen a fogalmon ma mást értünk.) A gyakorlatban pedig még kevésbé beszélhetünk a parlament törvényalkotásban játszott domináns szerepéről. Már Haendel Vilmos úgy fogalmaz, hogy nem a parlament dolga az irányelvek megadása a kormány számára, a kormány „legspeciálisabb feladata a közügyek állapota által igényelt rendszabályok megalkotása”.<sup>44</sup> Az 1930-as években pedig Tihanyi Lajos írja, miszerint „a parlamentáris kormányforma nem törvényjavaslatok szerkesztését teszi a képviselőház feladatává”.<sup>45</sup>

Noha a magyar alkotmányos rend mindig biztosította az országgyűlés (pontosabban a képviselők) számára a törvénykezdeményezési jogot, egészen a parlamentarizmus korai kezdetétől az volt a tipikus, hogy a ház a kormány által beterjesztett törvényjavaslatokat vitatta meg. A kiegyezést követő években ugyan elég gyakran nyújtottak be a (főleg ellenzéki) képviselők kész törvényjavaslatokat, ezek azonban – szemben a kormány előterjesztéseivel – nem kerültek automatikusan tárgyalásra, a napirendre vételről a ház külön szavazott. A beterjesztett javaslatok egy részéről azonban még ez a szavazás sem történt meg, a házszabály ugyanis nem írt elő semmilyen határidőt az önálló indítványok indoklására, így az elnök rendszeresen elfektette őket. A szavazásra bocsátott törvényjavaslatok közül is igen keveset vettek érdemi tárgyalás alá, hatályos törvény pedig egyetlen képviselői önálló indítványból sem lett a dualizmus folyamán.

A Horthy-korszakban a helyzet tovább romlott, a képviselőknek egyáltalán nem volt lehetőségük arra, hogy kérjék javaslatuk tárgysorozatba vételét, hogy megindokolják azt. (Ezen javaslatok nagy része egyébként sem kész törvényjavaslat volt, csupán a kormányt kívánta ezek benyújtására kötelezni.)

A parlament törvényalkotó tevékenységének másik aspektusa a kormány által beterjesztett törvényjavaslatok megvitatása, elfogadása-elvetése, módosítása, kiegészítése. Különböző korlátozásokkal ugyan, de a parlamenti házszabályok mindig biztosították a képviselők jogát módosító indítványok beterjesztésére. És a gyakorlatban is mindkét korszakban tanúi lehettünk annak, hogy mind az ellenzéki, mind a kormánypárti képviselők éltek ezen jogosultságukkal, és olykor valóban módosultak is az eredeti kormány-előterjesztések. Ez azonban egyik korszakban

sem volt túl gyakori, és főleg nem a politikailag nagy jelentőséggel bíró módosítványok esetében. Ez összefüggött az igen hamar kialakuló kormánypárti fegyelemmel, valamint a módosító indítványokról történő szavazás sajátos módjával.<sup>46</sup>

A törvényjavaslatok igazán fontos részei jellemzően mindkét korszakban már a kormányzati szakban eldőlték. A dualizmusban Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején honosodott meg az a gyakorlat, hogy a parlamenti ülészek előtt a kormánypárt értekezletein (lévén, hogy ezen szinte kizárólag képviselők vettek részt, tulajdonképpen a mai frakcióülések elődeinek tekinthetők) részletesen megvitatták a minisztériumokban kidolgozott törvényjavaslatokat, önálló és módosító indítványokat. A tárgyalás bizalmas jellegéből adódóan általában itt folytatták le a kormánypárti képviselők egyes politikai kérdésekben meglévő vitáikat, itt fejthették ki az adott törvényjavaslattal kapcsolatos aggályaikat, és kérhettek felvilágosítást az értekezleteken rendszeren jelenlévő kormányfőtől és miniszterektől. Ezeket a vitákat általában szavazás követte, melynek a (többnyire a kormányzat álláspontját tükröző) eredményéhez a párt képviselőinek tartani kellett magukat a plenáris vitán és szavazáson.<sup>47</sup>

A Horthy-korszakban a parlament törvényalkotó funkcióját tovább korlátozták a pártközi értekezletek, ahol gyakrabban eszközöltek fontos módosításokat a kormányzati előterjesztéseken, mint magán a plénumon.

Összességében tehát elmondható, hogy Magyarországon a „törvényhozó” szerv soha nem volt a törvényalkotás meghatározó szereplője (és persze napjainkban egyre kevésbé az).

## 2. A végrehajtó hatalmat ellenőrző funkció

A parlamentek talán legfontosabb funkciója. Ez az a funkció továbbá, amelyet a magyar parlament – minden olyan korszakban, amikor hazánkban parlamentarizmusról beszélhetünk – ténylegesen és virulens módon be is töltött.

Mielőtt azonban a részletekbe belemennénk, egy fontos szempontra hívnám fel a figyelmet. Ez összefügg azzal a már elemzett jelenséggel, miszerint a modern politikai rendszerekben a politológiai értelemben igazán releváns választóvonal nem a parlament és a kormány, hanem a mindenkor hatalmon lévő többség és az ellenzék között húzódik. Ezzel kapcsolatban felvethető, hogy helyes-e a parlament, mint egységes intézmény kormányt, illetve végrehajtó hatalmat ellenőrző tevékenységéről beszélni. Kétségtelen, hogy nem beszélhetünk a kormánytöbbséget alkotó aktorok (a kormány politikusai és apparátusa, a kormánypártok különböző testületei, a kormánypártok körül tevékenykedő agytrösztök, a többségi frakciók) teljes szimbiózisáról, és a parlamenti képviselők legtöbbszörében is kialakít az el-

foglalt pozíciójuk egyfajta önálló képviselői identitást, többé-kevésbé magukévá teszik a klasszikus parlamenti képviselőfelfogást, szerepet. Ez olykor kisebb-nagyobb lázadásokban manifesztálódik is a kormánnyal (vagy ennek egyes minisztereivel) szemben, bizonyos kormányjavaslatok leszavazásához (vagy azok kormány általi visszavonásához), kormány által nem támogatott módosító indítványok elfogadásához, csipkelődő interpellációk elmondásához stb. vezethet. Ezek azonban a párt-és frakciófegyelem érvényesülése miatt igen ritkán fordulnak elő a modern parlamentekben. A valósághoz közelebb áll tehát, ha nem en bloc a parlament, hanem a parlamenti ellenzék ellenőrző szerepéről beszélünk, hiszen elsősorban az ő érdekük a kormányzati tevékenység fogyatékoságainak, mulasztásainak, visszaéléseinek a föltárása, a kormánypárti frakciótagok, ha van is kritikai észrevételük a kormányzat tevékenységével kapcsolatban, azt nem a nyilvános parlamenti fórumokon teszik meg. Nem véletlen tehát, hogy a parlamenti ellenőrzés eszközei elsősorban ellenzéki intézményekként funkcionálnak.

Már a dualizmuskori közjogi szakirodalomban megfogalmazódik a tétel, miszerint „a parlament feladata nem a közigazgatás vezetése, hanem csupán e vezetés ellenőrzése”.<sup>48</sup> És valóban, a magyar parlamentarizmus kezdeteitől léteztek az országgyűlés ellenőrző funkciójának érvényesülését elősegítő eszközök.

Már az 1848. évi III. tv. kimondta, hogy a minisztereknek a ház kívánatára kötelező az országgyűlés előtt megjelenni és a kért felvilágosítást megadni. A gyakorlatban is megfigyelhető, hogy amennyiben valami rendkívüli, az ellenzék és a közvélemény érdeklődésére számot tartó politikai esemény történt az országban, vagy az országot érintően, a mindenkor miniszterelnök mind a dualizmusban, mind a Horthy-korszakban a ház idézése nélkül is megjelent az országgyűlésben és napirend előtt vagy a napirend megszakításával tájékoztatta a képviselőket, illetve a közvéleményt a bekövetkezett eseményekről és azok hátteréről. (Az persze már más kérdés, hogy a képviselőket – mindenekelőtt az ellenzéket – kielégítette-e a kormányzati tájékoztatás.) Olyan is többször előfordult, hogy ellenzéki pártok képviselői kérték a kormányfő vagy valamely miniszter megjelenését és a szükséges tájékoztatás megadását, akik többnyire ennek – ha nem is rögtön – eleget tettek.

Már a két világháború között megfigyelhető, hogy a bizottságok szerepének megnövekedése, a plénum rovására is történő térnyerése nem csupán a törvényalkotás területén érvényesül. A kormányzati tényezők is egyre többször a különböző szakbizottságokban adnak számot tevékenységükről, referálnak bizonyos aktuális ügyekről. (Ez a tendencia aztán az 1990 utáni demokratikus parlamentarizmus idején teljesedik ki igazán.)

Mindvégig élő, szerves szereplője volt a magyar parlamentarizmusnak az *interpelláció* intézménye. Már a dualizmus korai

szakaszában kikristályosodnak az intézmény jogi keretei, a szabályozás mindvégig megfelel a parlamentarizmus követelményeinek. Komoly kritika csak az 1939-es és 1946-os korlátozásokat illetheti (a képviselői viszontválasz megszüntetése, illetve lehetőség biztosítása a miniszteri válasz megtagadására). A házszabályban biztosított lehetőségekkel végig éltek is a (főleg ellenzéki) képviselők, a miniszterek pedig szorgalmasan választottak (bár a 30 napos határidőt nem mindig tartották be, a 20-as években pedig egyre nagyobb méreteket öltött a miniszteri válaszok teljes negligálása is).

Noha a házszabályok nem rendelkeztek róla, már a dualizmus kori parlamentben is ismert volt a *vizsgálóbizottság* intézménye, mely egy aktuálisan felmerülő – általában a kormányzati tevékenységgel összefüggő – kérdés alaposabb kivizsgálására hivatott. Mind a dualizmus korában, mind a Horthy-korszakban többször kezdeményezték is ilyen testület felállítását ellenzéki képviselők, ezek megalakulását azonban akadályozta, hogy egyszerű többség kellett hozzá, így a kormánypárti honatyák rendre leszavazták a kezdeményezéseket.

A parlamenti és az állampolgári ellenőrzés sajátos ötvözete volt a dualizmus korában és a Horthy-érában a *kérvények* intézménye. A korabeli jogfelfogás szerint a kérelmezési jog olyan „alkotmányos politikai népjog” volt, amely szerint az állampolgárok mind a kormány, mind a törvényhozó testület elé kérelmeikkel fordulhatnak, sérelmeiknek orvoslását kérhetik. Mivel a népszavazás és a népi kezdeményezés intézménye ismeretlen volt a magyar közjogban és politikai gyakorlatban, a választások mellett gyakorlatilag ez volt a közvetlen demokrácia egyedüli érvényesülési formája.

Az állampolgárok igen nagy számban éltek is a kérvényezés jogával. Általában képviselők útján (ez a Horthy-korszakban már feltétel is volt) a parlament alsóházához juttatták el kérvényeiket (noha ezt elvben a felsőházhoz vagy közvetlenül a kormányhoz is elküldhették). Ezek megfogalmazói között egyaránt találunk megyei közgyűléseket, városi önkormányzatokat, szakmai és érdekszervezeteket vagy akár egyes állampolgárokat. A kérvényeket a ház hatáskörrel rendelkező (kérvényi) bizottsága megtárgyalta, majd legtöbbször eljuttatta az illetékes minisztériumhoz, azokra nézve felvilágosítást kért, vagy intézkedési javaslatot tett. A kérvények további sorsáról nincs tudomásunk, a miniszterek ugyanis nem számoltak be a háznak az adott ügyben tett intézkedéseikről.

Noha formáját tekintve törvénynek tekinthető, a parlament ellenőrző funkciójának talán legfontosabb eszköze a következő évi *költségvetés*, és az előző évi *zárszámadás* elfogadása. Az éves költségvetés kiadási és bevételi oldalának meghatározása az egyik legősibb parlamenti jog, Deák Albert például az összes többi parlamenti funkciót ebből eredezteti.



Nem véletlen, hogy már az 1848. évi III. tv. kimondta, hogy az uralkodó nem oszthatja fel és rekesztheti be az országgyűlést, amíg az a költségvetést és a zárszámadást el nem fogadta. Ennek ellenére a dualizmus időszakában – főleg az obstrukció elharapódzása után – gyakran előfordult, hogy a kormánynak ún. indemnítást kellett a háztól kérnie. Ez a parlament által külön törvényben biztosított felhatalmazás, mely szerint, ha az új pénzügyi év beálltával a költségvetés nem kerül elfogadásra, az államháztartást a kormány a régi költségvetés alapján vezetheti tovább. Sőt 4 alkalommal ún. ex állapotba került az ország, amikor tehát sem a költségvetés, sem az indemnitás nem volt megszavazva.<sup>49</sup> Ilyenkor az adók és illetékek kivetése és behajtása szünetelt, de önkéntes befizetéseket elfogadtak és az összes halaszthatatlan állami kiadásokat teljesítették.

1914 után aztán 10 éven keresztül nem volt a magyar államnak elfogadott költségvetése. Egészen 1925-ig félévente indemnitás elfogadásával kerülte el a ház az ex állapotot. Ezt követően azonban, egészen 1944-ig folyamatosan, alaposan és időben letárgyalták az éves költségvetési törvényjavaslatokat, mind általánosságban, mind az egyes tárcákat illetően.

Fontos megemlíteni, hogy a költségvetési vita egyben a mindenkorai magyar parlament *politikai vita funkciójának* is egyik legalapvetőbb intézménye. A korai kezdetektől jellemző volt, hogy a költségvetés kapcsán az egyes politikai erők általánosságban is értékelték a kormány tevékenységét, a nemzet állapotát, az egyes szakpolitikákat, sőt általános társadalompolitikai, társadalomfilozófiai kérdések is terítékre kerültek. Az ellenzék kritikai, *alternatívaállító tevékenységének* is ez volt az egyik legfontosabb terepe.

A politikai vita funkció érvényesülésének másik állandó eszköze a *kormányprogramról folytatott vita* volt, míg a dualizmusban hasonló szereppel bírt a minden ciklus elején lefolytatott *válaszfelirati vita*. Végül szólni kell a *napirend előtti felszólalás* intézményéről, amely az újkori magyar parlamentarizmus kezdetektől a parlament politikai vita funkciójának, az ellenzék ellenőrző szerepének egyik fő eszköze volt. A dualizmus során olykor órákig tartó – nemegyszer obstrukciós célokat is szolgáló – felszólalásokban hívták fel a figyelmet az ellenzéki képviselők az aktuális problémákra, a kormány és az udvar tevékenységének általuk negatívnak tartott jelenségeire. A Horthy-korszak folyamán ugyan az általános beszédidő-korlátozás erre az intézményre is kiterjedt, azonban így is fontos szereplője maradt a parlamenti életnek.

Összességében elmondhatjuk tehát, hogy – szemben a törvényalkotó funkcióval – a magyar parlament ellenőrző funkciója nemcsak a jogelmélet és jogszabályok szintjén, hanem a gyakorlatban is mindvégig meghatározó erővel érvényesült a vizsgált korszakban. Noha ennek kézzelfogható következményei a

kormányzat sorsára ritkán voltak, mégis alkalma volt a képviselőknek – és azon belül az ellenzéknek – számos, a gyakorlatban is élő intézmény segítségével kontrollálni, kritizálni a végrehajtó hatalom tevékenységét, és ha a felelősséget érvényesíteni nem is tudta, annak *felvetésére* mindenkor lehetősége volt.

### 3. Igazságszolgáltató funkció

A magyar parlamentarizmus történetében – ahogy általában a modern parlamentek esetében – az országgyűlés igazságszolgáltatási funkciója soha nem vált meghatározó jelentőségűvé, a bírói hatalom lényegét tekintve igen hamar elkülönült a többi hatalmi ágtól, és függetlenségét – a diktatúrák időszakától eltekintve – mindvégig megőrizte. Ennek ellenére a magyar parlament mindig ellátta az igazságszolgáltatás bizonyos – a különböző korokban változó – elemeit.

A dualizmus korában a képviselőház feladata volt a kérvénnyel megtámadott választások eseteiben a *választási bírászkodás*. Ennek lefolyását a korabeli házszabályok igen részletesen szabályozták. Az ellenzék hosszas követelésére végül 1899 márciusában hoztak törvényt a kérdés rendezésére, és a törvényben taxatív felsorolt esetekben az ítélezést független bírói fórum, a kúria hatáskörébe utalták. A többi esetben azonban a bírászkodás joga továbbra is a képviselőház jogkörében maradt (1899: XV. tv.). A parlament szerepe ezen a téren csak az 1925. évi XVI. tv.-nyel szűnt meg végleg, amely a választójogi bírászkodást teljes egészében a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utalta.

A modern parlamentek legfontosabb feladata az igazságszolgáltatás terén az *állambírászkodás*, amely bizonyos fontos közhatalmi funkciót betöltő személyek közjogi felelősségre vonását (vagy legalább az abban való közreműködést) jelenti. Ezt a feladatát az újkori magyar parlament valamilyen formában mindig ellátta. Az ily módon felelősségre vonható személyek köre azonban az idők során változott.

Az 1848. évi III. tv. a miniszterek jogi felelősségre vonásába vonta be a képviselőházat, majd ez a dualizmus során kiegészült az Állami Számvevőszék elnökével. Az 1871. évi VIII. tv. szerint pedig a főrendiház bírászkodik a királyi táblák elnökei és alelnökei, a Curia elnökei és bírái, valamint a koronaügyész fegyelmi ügyeiben. Az 1920. évi I. tv. aztán a közjogi felelősség alá vonhatók körét kiterjeszti az államfőre is.

A dualizmus időszakában a képviselőháznak szorosabb értelemben vett bírói funkciója tulajdonképpen nem létezik, csupán a vádemelés lehetősége biztosított számára a miniszterekkel szemben. A bírászkodás joga az 1848. évi III. tv. alapján a főrendiházat illeti. A Horthy-korszakban ellenben magának az eljá-

rásnak a lefolytatása is a nemzetgyűlés, majd a képviselőház kompetenciájába tartozott.

Különbőség van az egyes korszakok között a felelősségre vonás eseteit illetően is. Az 1848. évi III. tv. csak abban az esetben ad erre lehetőséget, amennyiben az illető tisztségviselő *hivatali minőségében*, hivatali tevékenységével összefüggésben követett el törvénysértést, míg az 1920. évi I. tv. ezt bármely törvényszegés esetén engedélyezi. Előbbi azonban nem csupán nyílt jogszabálysértés esetén teszi lehetővé a miniszterekkel szembeni „impeachment” elindítását, hanem „a törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért” is, amennyiben ezek a törvény által biztosított végrehajtási eszközökkel elháríthatók lettek volna.

A magyar parlamentáris gyakorlatban egyébként soha nem került sor sem miniszter, sem államfő ilyen módon történő eltávolítására, sőt még eljárás kezdeményezésére sem.

A parlament igazságszolgáltatási funkciójának része a *fegyelmi jog alkalmazása* is, amennyiben az házön kívüli tényezőkkel szemben történik. Már az 1848-as házszabályban szerepelt (és egészen 1946-ig benne is maradt), hogy a karzaton a tetszésnyilvánítás tilalmát megszegő személyt (vagy akár az egész karzatosztályt) kétszeri figyelmeztetés után az elnök karhatalom igénybevételével eltávolíttathatja. A botrányt okozókat ezen kívül az országgyűlés meg is fenyegette.<sup>50</sup> A fegyelmi jog bizonyos elemei ezen kívül kiterjednek a házban rendszeresen szereplő, de képviselői mandátummal nem rendelkező aktorokra is (miniszterek, államfő).

Tulajdonképpen az igazságszolgáltatási funkció részének tekinthetjük a háznak a *mentelmi jog felfüggesztésére* irányuló döntését is, hiszen ez teremti meg a képviselővel szemben megindítható bírósági eljárásnak a lehetőségét.

Jelenlegi alkotmányunk az országgyűlés kompetenciájába utalja a *közkegyelem* gyakorlásának a jogát (mely jogával a ház 1990-ben élt is). A régi magyar alkotmány csak az egyéni kegyelmet ismerte, melynek gyakorlása azonban (miként jelenleg is) az államfő jogkörébe tartozott.

Végül említsük meg, hogy a magyar parlamentnek egyik háza sem töltött be soha legfelső bírósági funkciókat – hasonlóan a kontinens parlamentjeihez, és szemben a hazánkban leginkább követendő mintának tekintett angol parlamenttel.

### *A parlamentarizmus megítélése*

A modern parlamentarizmus kialakulásától a legkülönbözőbb ítéletek fogalmazódtak meg vele kapcsolatban. Jellemző, hogy még a kutatók közül is csak kevesen elégedtek meg azzal, hogy leírják, megértsék a parlamentarizmus létrejöttét és legfonto-

sabb jellemzőit. Szinte minden szerző (a politikusokról és a közvéleményről már nem is beszélve) fontosnak tartotta, hogy véleményt alkosson róla, hogy „megítélje” azt.

A különböző vélemények, némileg leegyszerűsítve négy nagy csoportba oszthatók: 1. a támogatók, 2. az elutasítók, 3. akik azt hangsúlyozzák, hogy a parlamentarizmus valóban a „legjobb” politikai intézményrendszer, de csak ott, ahol erre az előfeltételek adóttak (az így vélekedők közül a legtöbbben nagyon sokáig csak Angliát tartották ilyen országnak), 4. és végül voltak olyanok (elsősorban a szocialisták, radikálisok és egyéb baloldali csoportosulások), akik elismerték ugyan az eddigi rendszerekkel szembeni fölényét, de csupán átmeneti állapotnak tartották az emberiség történetében.

Természetesen a „a parlamentarizmuspártiak” is megfogalmaztak különböző kritikákat, illetve a „parlamentarizmusellenesek” is elismerték a rendszer bizonyos pozitívumait.

Röviden tekintsük át ezek után a parlamentarizmussal szemben, illetve mellette az idők során leggyakrabban elhangzott érveket, véleményeket. Ezek közül többre a magyar parlament elemzése kapcsán az eddigiekben már részletesen kitértünk. A parlamentarizmus hátrányaiként a különböző korokban a következőket említették leggyakrabban:

- ♦ A szabad mandátum elvéből adódóan a képviselő nem a nemzetet, de még csak nem is a választóit képviseli, hanem saját – és pártja – meggyőződése (érdekei) szerint szavaz (szemben a követutasítással). Ráadásul a választók többsége ezzel nincs tisztában, ők abban a hitben élnek, hogy képviselőjük elsődleges feladata a választókerület érdekeinek a képviselete (amely hitet a legtöbb képviselőjelölt a kampány során hangoztatott ígéreteivel tovább erősíti). Ez az ellentmondás is hozzájárul ahhoz, hogy a választók elidegenednek a politikától.
- ♦ Az igen gyorsan kibontakozó pártfegyelem „béklyóba veri a képviselők lelkiismeretét”, nem engedi az önálló gondolkodást, véleményalkotást, vakon kell a pártvezetőség határozatait követni. Ebből is következik, hogy a parlamentarizmus intézményrendszere a pártérdeket a nemzeti érdek fölé helyezi.
- ♦ A politikában részt vevők körének fokozatos kiterjesztése következtében kulturálatlan, alacsonyabb iskolázottsággal, vagyonnal, erkölcsiséggel, a nemzeti értékek iránti kisebb elkötelezettséggel és osztársadalmi felelősséggel bíró elemek kerülnek be a legfőbb állami testületbe, jutnak döntéshozatali (vagy legalábbis döntésbefolyásoló) pozícióba. Ez pedig negatív következményekkel jár mind a társadalom nyugalma, politikai kultúrájára, mind a megszületendő döntések minőségére vonatkozóan.

- ♦ A parlamentáris politizálás nem más, mint egyéni és csoportérdekek kíméletlen harca, a megválasztott politikusok kizárólag önérdükük érvényesítésével foglalkoznak, és az intézmény természete az, amely az egyénben szunnyadó „egoisztikus indulatokat” fölébreszti.
- ♦ A parlamentarizmus túlságosan az erkölcsi tényezőkre épít, a bizalmat, a közjó átérezését, az altruizmust teszi rendszerének alapjává.
- ♦ Igen gyakori a koalíciós kormányzás, amikor is ritkán beszélhetünk stabil kormányról, a miniszterelnök nem tud az érdemi, alkotó munkára koncentrálni, energiáinak nagy részét veszi el a kormány egyben tartása, amit ráadásul sokszor csak erkölcstelen, korrupt eszközökkel, a közjó rovására tud elérni. A pártokra épülő parlamentáris rendszer egyébként is csábít a korrupcióra, ez a struktúra lényegéből következik, tehát a parlamentáris paradigmán belül megszüntethetetlen.
- ♦ A kormányok gyors váltakozása miatt lehetetlen hosszú távra tervezni, nincs mód az állandó, koncepciózus politizálásra. Az egyes szakterületeken sokszor 3–4 évente alapvetően változnak meg a politikai koncepciók és az ezeket a gyakorlatba átültető jogszabályok, kormányzati döntések. Ez az adott területen bizonytalansághoz, kiszámíthatatlansághoz vezet, lehetetlenné teszi a nyugodt, alkotó munkát.
- ♦ A legfontosabb döntéseket nem az ahhoz legjobban értő szakemberek, hanem többé-kevésbé laikusnak számító politikusok hozzák, ami nyilván kihat a döntések minőségére.
- ♦ Ha a választásokat követően két közel azonos erejű rivális blokk jön létre, politikai patthelyzet alakulhat ki, ami bizonytalansághoz, hatalmi instabilitáshoz vezethet (lásd az 1998 utáni Csehország, vagy a 2000-es elnökválasztás során az USA példáját).
- ♦ Fennáll a veszélye a többségi elv „ad absurdum” vitelének, a kisebbség, az egyéb hatalmi aktorok elnyomásának, a „parlamentari abszolutizmus” kialakulásának.
- ♦ A parlamentben nem a javaslat tartalma, hanem a benyújtó személye, taktikai megfontolások alapján szavaznak („organizált képmutatás”).
- ♦ Már igen korán, a XIX. század második felében többen rámutatnak a kompetitív pártlogika előtérbe kerüléséből eredő visszasságokra: így a politika tartalmi kiüresedése; gátálástalan harc a szavazatokért; a PR-szemponatok egyre meghatározóbbá válása; népszerűségelhajzás, demagóg, hosszú távon káros következményekkel járó politizálás; a senki által nem legitimált sajtó politikát befolyásoló szerepének fokozatos erősödése. Ezek a folyamatok igazán napjaink mediatisztált tömegdemokráciáiban teljesedtek ki, de megjelenésükre és veszélyeikre már a modern parlamentarizmus



korai („honoráciopárti”) szakaszában felhívták a figyelmet.

Lássuk ezek után, melyek a parlamentarizmus legtöbbet hangoztatott előnyei!

- ♦ Messze a legerősebb legitimitást biztosítja a hatalmat gyakorlók számára.
- ♦ A legkevésbé merev, igen rugalmas rendszer, ezáltal a legalkalmasabb a nagy megrázkódtatások, forradalmak elkerülésére.
- ♦ Minden érdeket becsatornáz, és az egyes csoportérdekek, részérdekek harca elvezet a közjó minden eddiginél teljesebb érvényesüléséhez.
- ♦ Általa az állam polgárainak módja van a közügyek intézésére befolyást gyakorolni, megteremti az érdekérvényesítés békés útját.
- ♦ Megszünteti a hatalmi dualizmust, ezáltal megteremti az egységes, hatékony államirányítás lehetőségét.
- ♦ A legoptimálisabban tudja összeegyeztetni a szabadságot a renddel.
- ♦ „Egész természete szerint a kooperáció, a kölcsönös együttműködés és érvényesülés elvén épül.” (Concha Győző)
- ♦ A legnagyobb esély itt van arra, hogy a vezetői állásokba a legrátermettebb, valóban odavaló emberek kerüljenek.
- ♦ Nemzetnevelő, politikai kultúrafejlesztő hatása van, az egyes embert ráébreszti arra, hogy az ő kicsinyes egyéni, osztály-, pártérdekein felül egyéb érdekek is vannak, és elsősorban a közérdeket kell keresni.
- ♦ Egyesíti az arisztokrácia és a demokrácia, a fejedelmi és a néphatalom előnyeit (ez a mai tömegdemokráciákra már természetesen nem igaz).

Természetesen mind a kritikái, mind az előnyöket hangoztató észrevételeket lehetne alaposabban elemezni, mélyebben megvizsgálni, azokkal vitatkozni. Ez azonban már egy másik tanulmány feladata lenne, messze túlterjeszkedne ezen munka vállalt keretein. A kérdéskör egyetlen aspektusával azonban mégis foglalkoznék egy kicsit részletesebben. Ez pedig az a fölvetés, hogy lehet-e a parlamentarizmusról, annak felülmúlhatatlan nagyszerűségéről tértől, időtől, körülményektől függetlenül beszélni. Másként fogalmazva, mennyiben és mindenhová exportálható-e a parlamentarizmus?

Azt a még a XX. század első felében is sokszor hangoztatott nézetet, mely szerint a parlamentarizmus speciálisan angol intézmény, és sikeres csak az ottani sajátos körülmények között lehet, a gyakorlat cáfolta meg. Napjainkban a világ számos és Európa legtöbb államában van parlamentáris politikai beren-

dezkedés (természetesen a legkülönbözőbb változatokban). De megkövetelhető, elvárható-e ez a világ minden országában a történelmi múlttól, a sajátos hagyományoktól, politikai kultúrától, civilizációs szinttől, az emberek és a társadalom mentalitásától függetlenül. Én ebben a kérdésben legalábbis szkeptikus vagyok. Többekkel együtt úgy vélem ugyanis, hogy a parlamentarizmust a nyugati keresztény civilizáció hordta ki. Ezt a legszemléletesebben Concha Győző fejtette ki *Politika* c. könyvében: „E rendszer nem fejlődhetett ki az ókorban, mert hiányzott hozzá az alapkiinduló pont, az egyenlő emberi rendeltetésnek elismerése; az ember egyetemes eszméjének tudata. Csak a kereszténységgel létesülhetett, mely minden ember egyenlő rendeltetéséből, s méltóságából indul ki, s egyszersmind minden embert önlelkiismeretének vezérlete alá állít. Ezáltal a merő osztályérdek uralma elvileg el van ítélve, de egyúttal az embernek a maga élete legmagasabb szférájában, az államban való közreműködése posztulálva.”<sup>51</sup>

A parlamentarizmuskritikák között említettük azt a vádat, miszerint az intézmény fölébreszti az emberben rejlő egoisztikus indulatokat. Én azonban úgy vélem, ez épp fordítva van, az európai civilizáció individuális jellege vezetett el a parlamentarizmus, mint politikai intézményrendszer kialakulásához. Ezt aztán később ideológiailag is megalapozta a felvilágosodás, majd a XIX. századi liberalizmus eszmerendszere.

Ebből adódóan nem várható el a parlamentarizmus nyugat-európai változatának exportálása mondjuk a teljesen más kulturális-vallási hagyományokkal, tradíciókkal rendelkező Kelet-Ázsiába, de még az ismert történelmi múlttal bíró, ortodox Oroszországtól sem lehet megkövetelni egy nyugati értelemben vett parlamentáris demokráciát. Az pedig különösen komikusan hatott, amikor a ruandai törzsi vérengzéseket követően (néhány hónap leforgása alatt közel egymillió áldozatot követelt a hutu és a tuszi törzsbeli véres háborúja) az amerikai adminisztráció illetékese kijelentette, a helyzet megoldása: mihamarabb parlamenti választásokat kell Ruandában tartani, az általános és titkos választójog demokratikus elve alapján.

Természetesen a nyugati típusú, liberális parlamentarizmus bizonyos elemeit, jellegzetességeit átvehetik a világ más pontjain is, és beépíthetik azt saját már létező politikai rendszerükbe, illeszkedve a helyi tradíciókhoz, politikai kultúrához, politikai gondolkodáshoz.<sup>52</sup> Sőt hosszú távon ez a trend akár szervesülhet is, beleágyazva a nyugati civilizáció komplex térhódításába. Hogy aztán az így létrejött politikai-közjogi struktúrát parlamentarizmusnak nevezzük-e, illetve a folyamat mely fázisában nevezzük annak, az már részben szubjektív megítélés, a terminus technicus önkényes megválasztásának a kérdése. És itt visszajutunk a tanulmány elején tárgyalt képlékeny parlamentarizmusdefiníció problémájához.

E kis kitérő után visszatérve most már a magyar politikai, tudományos és közgondolkodás parlamentarizmushoz való viszonyulására elmondható, hogy a dualizmus időszakában e téren teljes volt a konszenzus. A magyar történelmet úgy fogták fel, mint amely a parlamentarizmus térhódításának már az Árpád-házi királyok idején elkezdődő és kisebb-nagyobb (elsősorban külső hatásokra visszavezethető) zökkenőkkel, vargabetűkkel ugyan, de mégis töretlen és folyamatos története. Ennek a folyamatnak az egyik csúcspontját jelentik az áprilisi törvények, majd végső betetőződését, egyben a parlamentarizmus kiteljesedését a kiegyezési cikkelyek. Szinte közhelyszerűen voltak párhuzamot a magyar és az angol alkotmányos fejlődés között. Ennek a jogfolytonos történelem- és parlamentarizmus szemléletnek volt legismertebb szimbóluma a szentkorona-tan, és ezt hasonlították össze az angol King in Parliament-moddal.

Általános volt a parlamentarizmus normatív alapon történő, „minden rendszerek legjobbjának” kikiáltó megítélése, a legszárazabb tudományos munkák is oldalakon keresztül zengték a parlamentarizmus dicshimnuszát. A korszak általam ismert, igen kiterjedt történeti, politológiai és közjogi szakirodalmában egyedül Somló Bódognál érhető tetten, hogy miközben elismeri a parlamentarizmus nagyszerűségét, annak előnyeit, nem tartja azt a történelmi fejlődés abszolút értelemben vett betetőződésének, sőt külön meg is jegyzi, miszerint „újabbban főleg a parlamentarizmussal kapcsolatban téveszti össze a politika és a tudomány a relatív értéket az abszolúttal”.<sup>53</sup>

A Horthy-korszakban már ambivalensebb a magyar politikai és közgondolkodás parlamentarizmushoz való viszonya. Amint arról már szó volt, a parlamentarizmus szinte egész Európában tapasztalható válsága a 30-as évekre Magyarországon is érezte a hatását. A korszakban több hullámban is komoly törekvések történtek a parlamentarizmus felszámolására vagy legalábbis alapvető átalakítására, a parlamentnek a politikai életből való kikapcsolására, illetve korporatív irányba történő megváltoztatására. Ezek a politikai törekvések természetesen a politikai, tudományos és közgondolkodás tágabb kereteibe ágyazottan jelennek meg, a politikai viták középpontjába kerülnek, parlamentarizmus-antiparlamentarizmus kérdése az egyik legalapvetőbb politikai törésvonallá válik. Ezen törésvonal pedig a politika dimenziójában nem a kormánypárt és az ellenzék között húzódik, hanem keresztbemetszi a kormánypártot, és kialakul egy látens „alkotmány- és parlamentarizmusvédő” koalíció a kormánypárt bethlenista szárnya és az attól balra álló legális ellenzéki erők között.

Ez a megosztottság természetesen a tudományos és a publicisztikai szakirodalomban is tükröződik. Érdekes azonban megfigyelni, hogy a német és olasz fasizmussal egyébként szimpatizáló – vagy iránta legalábbis empátiával viseltető – tudósaink is

mennyire ragaszkodnak a parlamentarizmus hagyományos intézményrendszeréhez. Hasonlóan a dualizmushoz, a 30-as, 40-es években is a nemzet fennmaradásának egyedüli biztosítékát látják a magyar parlamentben. Tihanyi Lajos például művében több helyütt is csodálattal adózik Mussolini, a „lángeszű nagy olasz államférfiú” iránt, mégis mély elkötelezettséggel ragaszkodik a történelmi alkotmányon alapuló, szervesen kifejlődött magyar parlamentarizmushoz, és félti azt a Gömbös-féle nemzeti munkaterv korporatista célkitűzéseitől: „...a magyar közjogász és alkotmánypolitikus szinte a nemzeti öngyilkosság gondolata iránt érzett irtózattal tekint a sok száz éves fejlődés eredményét tevő alkotmányának alapelveit felforgatni kívánó közjogi radikalizmusnak térhódítása felé.”<sup>54</sup>

Az egyébként Hitlert dicsőítő Egyed István pedig, miközben konstatálja – 1942-ben – a parlamentarizmus világméretű válságát, azt állítja: „Hazánk alkotmányfejlődése az országgyűlési rendszerrel a legszorosabb kapcsolatban van. Nálunk az országgyűlés mellőzése vagy háttérbe szorulása mindig egyúttal alkotmányválságot, a jogfolytonosság kockáztatását jelentette. Szinte nemzetünk léte forrott össze az országgyűlési rendszerrel.” Nyilván a felhatalmazási, és különösen a honvédelmi törvényre utalva pedig kijelenti: „Az országgyűlési rendszert nem pótolhatja az országgyűlés bizalmának utólag és nagyobb időközben való formai kikérése.”<sup>55</sup>

Végül még egy példa. A Telekit nagyra tartó Bölöny József bírálja a miniszterelnök szintén korporatista irányba elmozdulni kívánó parlamenti reformtervezetét, kétségbe vonva, hogy „az orvoslás útját csak a jelenlegi rendszer gyökeres reformjában találhatjuk meg”.<sup>56</sup>

A rendszerváltást követően a parlamentarizmus megítélését illetően helyreállt a dualizmuskori konszenzus. Nem létezik egyetlen komoly politikai erő – a radikális jobb- és baloldalt is beleértve –, egyetlen szélesebb körben elfogadott társadalmi, szellemi mozgalom, illetve irányzat, amely a parlamentarizmus paradigmáján kívül képzelne el Magyarországot jelenét, jövőjét. A parlamentarizmus ugyanolyan normatív kategóriává vált, mint a vele egyébként sokszor teljesen azonosított demokrácia fogalma.<sup>57</sup> Sőt a szemben álló politikai táborok, ha valami nagyon súlyos vádat akarnak egymás szemére hányni, akkor legtöbbször épp az antiparlamentáris tendenciák fölerősödését hangoztatják.

Úgy tűnik tehát, igen pesszimistának bizonyult Kuncz Ignác 1896-ban – és az őt idéző Egyed István 1942-ben –, aki a parlamentarizmust magasztaló akadémiai előadását a következő rezignált megjegyzéssel zárta: „Hölgyeim és uraim! Meglehet, hogy ezúttal elhagytott oltárnál áldoztam.”<sup>58</sup> Meggyőződésesem ugyanis, hogy a parlamentarizmus eszme- és intézményrendszere – annak mélyebb értelmét tekintve – még hosszú ideig

meghatározza az európai civilizáció és benne Magyarország politikai rendszerét, politikai kultúráját és politikai gondolkodását.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Mantuano Rezső: A magyar törvényhozás. Budapest 1900. 312-313. o. és 309. o.
- <sup>2</sup> Haendel Vilmos: A parlamentarismus. Budapest 1903. 134. o. és 119. o.
- <sup>3</sup> Mantuano: i. m. 307. o.
- <sup>4</sup> Haendel: i. m. 131. o. és 207. o.
- <sup>5</sup> Haendel: i. m. 133. o.
- <sup>6</sup> Haendel: i. m. 132. o.
- <sup>7</sup> Bihari Mihály-Pokol Béla: Politológia. Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest 1997. 293. o.
- <sup>8</sup> Uo. 294. o.
- <sup>9</sup> Szente: i. m. 33. o.
- <sup>10</sup> Uo. 16. o.
- <sup>11</sup> Haendel: i. m. 134. o. és Mantuano: i. m. 240. o.
- <sup>12</sup> Deák Albert: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. Budapest 1912. II. k. 43. o.
- <sup>13</sup> Uo. 91. o.
- <sup>14</sup> Kautz: i. m. 47. o.
- <sup>15</sup> Uo. 37. o.
- <sup>16</sup> Szente: Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Budapest Atlantisz 1998. 32. o., 315. o. és 324. o.
- <sup>17</sup> Uo. 35. o. és 34. o.
- <sup>18</sup> Uo. 37. o.
- <sup>19</sup> Kiválóan szemlélteti ezt a dualizmuskori Magyarországon a választéfelirati viták lefolyása. A parlament megnyitásakor elhangzó, a kormány által készített trónbeszéd és az erre a parlament részéről adandó választéfelirat formálisan a végrehajtó és törvényhozó hatalom különállását volt hivatott demonstrálni. A felirati viták végén azonban az ellenzék soha nem szavazta meg a kormánytöbbség választéfelirati javaslatát, általában minden ellenzéki párt külön felirati javaslatot készített, amit azonban még szavazásra sem bocsátottak. Így a választéfelirat ténylegesen nem a parlament, mint a végrehajtó hatalommal szembenálló, önálló hatalmi ág, hanem csupán a kormánytöbbség (lojális) válasza volt az őt mozgató és koordináló kormány trónbeszédére.
- <sup>20</sup> Haendel: i. m. 205. o.
- <sup>21</sup> Mantuano: i. m. 280. o.
- <sup>22</sup> Uo. 294. o.
- <sup>23</sup> Uo. 322. o.
- <sup>24</sup> Uo. 317. o.
- <sup>25</sup> Könyv Sándor: Változások a magyar államrendszerben a harmincas években. In: A magyarországi polgári államrendszerek. Budapest Tankönyvkiadó 1981. Szerk.: Pölöskei Ferenc és Ránki György 363. o.
- <sup>26</sup> Uo. 377. o.
- <sup>27</sup> Ez irányú törekvéseit Imrédy a népbíróági perében tett vallomásában sem tagadta: „Az én felfogásom az volt, hogy a kormány szerepére kell a fő súlyt



helyezni, hogy az államélet berendezése felett megfelelő *pouvoirs*-al rendelkezék, s ily módon helyes elgondolásait könnyebben valósíthassa meg.” (Idézi: Sipos Péter: Imrédy Béla és a Magyar Megújulás Pártja. Budapest 1970. 63. o.)

<sup>28</sup> Kónya S.: i. m. 383. o.

<sup>29</sup> Szigorodtak a klotürszabályok; tovább korlátozták a beszékidőt, módszeresen kiterjesztve mindenféle típusú felszólalásra (addig elsősorban a törvényjavaslathoz történő hozzászólást korlátozták); megszűnt a törvényjavaslatok kötelező harmadszori olvasata; csorbították az interpellációs jogot; bevezették a rendkívülien sürgős javaslatok tárgyalási rendjét, ami alapján háború vagy háborús veszély idején az ezekkel összefüggő törvényjavaslatokat két nap alatt le lehet tárgyalni.

<sup>30</sup> Magyarország története 1918–1945. Budapest Akadémiai Kiadó 1976. Főszerkesztő: Ránki György I. k. 705–706. o.

<sup>31</sup> Ruszoly József: A törvényhozás intézményi alapjai az ellenforradalmi korszakban. in: A magyarországi polgári államrendszerek i. m. 483. o.

<sup>32</sup> Ezt a véleményét hangoztatja például Vernon Bogdanor a *Guardian* 2000. december 6-i számában megjelent írásában.

<sup>33</sup> Szentpéteri Nagy Richárd: Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és mássutt. in: Társadalmi Szemle 1994/4. sz. 86. o.

<sup>34</sup> 1920. évi I. törvény az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről 4. §.

<sup>35</sup> Alpheus Todd: A parlamenti kormányrendszer Angliában I. k. Budapest 1877. 236–238. o.

<sup>36</sup> Deák A.: i. m. I. k. 205. o.

<sup>37</sup> Horthy ez irányú törekvéseit jól szemlélteti Imrédy háború utáni visszaemlékezése: „Egy ízben vitám volt vele arról, hogy ki felelős az intézkedésekért: Azt állítottam, hogy a felelős miniszterek. Horthy azonban a felelősséget magának vindikálta.” (Idézi: Sipos: i. m. 99. o.)

<sup>38</sup> Magyarország története 1890–1918. Budapest Akadémiai Kiadó 1978. Főszerkesztő: Hanák Péter I. k. 603–604. o.

<sup>39</sup> Magyar Törvénytár 1933. 167–168. o.

<sup>40</sup> Haendel: i. m. 78. o.

<sup>41</sup> Lovell: i. m. 417. o.

<sup>42</sup> Ezt a gesztust a mindenkori kormány rendre gyakorolta is a kormányzó irányába, amit bizonyít, hogy amikor Imrédy kísérletet tett a kialakult gyakorlat megszüntetésére, és néhány kulcsfontosságú törvényt nem küldött meg előzetesen az államfőnek, Horthy ezt nyilvánosan is erőteljesen sérelmezte. (Sipos Péter: i. m. 99. o.)

<sup>43</sup> Az igazság kedvéért jegyezzük meg, hogy a nyugat-európai uralkodók is a kül- és hadügyek terén adták föl legnéhezzebben abszolutisztikus hatalmukat. Ezek ugyanis évszázadokon keresztül az államfő legszemélyesebb attribútumai voltak, sőt egykoron a dinasztiaalapító fejedelmek elsősorban hadban való kiemelkedő jártasságuknak köszönhették hatalomra kerülésüket. Még Angliában is csak 1806-ban mondták ki, hogy a hadügyek a parlamenti ellenőrzés tekintetében nem alkotnak kivételt, e téren is szükség van a kormány ellenjegyzésére. (Todd: i. m. 416. o. és Haendel: i. m. 228. o.)

<sup>44</sup> Haendel: i. m. 137. o.

<sup>45</sup> Tihanyi Lajos: Magyar parlamentarizmus. Budapest 1933. 8. o.

<sup>46</sup> Szemben a jelenlegi helyzettel, a benyújtott módosító indítványokról csak a bizottsági javaslat és az alapul szolgáló javaslat után szavaztak, amennyiben azokat elvetette a ház.

<sup>47</sup> Móricz Pál: A magyar országgyűlési pártok küzdelmei. Budapest 1878. II. k. 114. o.

<sup>48</sup> Haendel: i. m. 136. o.

- <sup>49</sup> 1899. január 1-jétől március 19-ig, 1903. május 1-jétől 1904. március 30-ig, 1905. január 1-jétől 1906. június 9-ig és 1910. január 1-jétől augusztus 12-ig.
- <sup>50</sup> A képviselőház rendszabályai 1848. 95–99. §.
- <sup>51</sup> Concha: i. m. I. k. 409. o.
- <sup>52</sup> Ez aztán olykor sajátosan eklektikus struktúrákat hoz létre. Nemrég például, az országban dúló hatalmi harcok kapcsán ismerhette meg a világ a Fidzsi-szigetek politikai berendezkedését. Itt formálisan kiépültek a nyugati típusú parlamentarizmus legfontosabb intézményei, kétkamarás parlamenttel, annak felelős kormánnyal és független államfői méltósággal. Ezen intézményeknek tényleges hatalmuk is van, a legbefolyásosabb politikai testület azonban még ma is az ősidők óta létező törzsi tanács (vének tanácsa), amelynek krízishelyzetek, a modern politikai intézmények viszálya esetén döntő szava van a válság megoldásában. A világ számos országában találkozhatunk ilyen eklektikus, „torlódott” politikai struktúrákkal, melyek nyilván összefüggésben vannak az egész társadalom „torlódott” jellegével.
- <sup>53</sup> Somló Bódog: A parlamentarizmus a magyar jogban. Budapest 1896. 38. o.
- <sup>54</sup> Tihanyi: i. m. 13. o.
- <sup>55</sup> Egyed István: A parlamentarizmus sorsa. Budapest 1942. 27–28. o.
- <sup>56</sup> Bölöny József: A magyar közjog időszerű kérdései. I. k. Budapest 1941. 189. o.
- <sup>57</sup> Szemben a dualizmussal, amikor a demokrácia fogalma egyáltalán nem számított egyértelműen „pozitívnak”, sőt a parlamentarizmus előnyei között rendre megemlítették, hogy optimális arányban egyesíti magában a demokrácia és az arisztokrácia elemeit, a maga tiszta formájában ugyanis – legalábbis a politikai gondolkodás főárama – mindkettőt egyfajta veszedelmes, „szélsőséges” irányzatnak tartotta.
- <sup>58</sup> Egyed: i. m. 3. o.

